

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Helen Kalberg

**MUUTUSTE JUHTIMINE HOIAKUTE JA  
KOMMUNIKATSIOONI PERSPEKTIIVIST TARTU  
LINNAVALITSUSE NÄITEL**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ettevõtluse ja  
tehnoloogia juhtimise erialal

Juhendaja: Juhtimise professor Maaja Vadi

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1. Teoreetilised alused muutuste juhtimisele ning hoiakute ja kommunikatsiooni roll muutuste protsessis .....	7
1.1. Muutuste juhtimise teoreetilised käsitlused .....	7
1.2. Hoiakud ja kommunikatsioon muutuste vaatenurgast .....	13
1.3. Muutuste juhtimise võimalused ja probleemid avaliku sektori organisatsioonis .....	20
2. Muutuste juhtimine Tartu Linnavalitsuses hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivist .....	25
2.1. Ülevaade organisatsioonist, uurimismetoodika ja valim .....	25
2.2. Tartu Linnavalitsuse töötajate arvamused muutuste juhtimisest hoiakute ja kommunikatsiooni vaatenurgast .....	29
2.3. Ettepanekud muutuste juhtimiseks Tartu Linnavalitsuses .....	48
Kokkuvõte .....	54
Viidatud allikad .....	57
Lisad .....	65
Lisa 1. Fookusgrupi intervjuu kava .....	65
Lisa 2. Pöördumiskutse Tartu Linnavalitsuse töötajatele fookusgrupi intervjuudel osalemiseks .....	67
Lisa 3. Tartu Linnavalitsuse struktuur. ....	68
Summary .....	69

## SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö keskendub muutuste juhtimisele Tartu Linnavalitsuses hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivist läbi organisatsiooni töötajate arvamuste kaardistamise. Tänapäeva kiirelt muutuv as ühiskonnas peavad organisatsioonid konkurentsivõime säilitamiseks olema muutumisvõimelised, toetades üleminekut uute oskuste, kompetentside ja majandusstruktuuri poole (Nurmela, 2011). Sõltumata organisatsiooni tüübist on muutuste juhtimine oma iseloomult keerukas ja kompleksne protsess, mille ebaõnnestumise protsent on väga kõrge (Beer, Nohria 2000). Sealjuures on peab avaliku sektori organisatsioon oma tegevuses igapäevaselt arvestama lisaks organisatsioonisisestele teguritele ka paljude organisatsiooniväliste sidusgruppidega nagu kodanikud, valitsus, ministrid ja meedia (Karp, Helgø 2008), mis lisab muutuste juhtimisele avalikus sektoris täiendavat keerukust.

Arengustrateegias Tartu 2030 (2015: 8) on Tartu Linnavalitsuse visiooni kandvate väärtustena sätestatud innovatiivsus, avatus, osalus ja sünergia. Neid väärtusi järgides on alates 2000. aastate algusest mitmel rakendatud mitmeid kogu organisatsiooni hõlmavaid uuendusi nagu paberivaba asjaajamise ja kaasav eelarve juurutamine, haridusteenuste haldamise süsteem Arno, uus ühistranspordi liinivõrk jne (Tartu Linnavalitsus 2019). Intensiivselt tegeletakse erinevate muutus- ja innovatsiooniprotsessidega ka praegu: käesoleva töö kirjutamise ajal on koostamisel Tartu targa linna strateegia, mille abil soovitakse muuta Tartu Linnavalitsuse tööd läbipaistvamaks ja innovatiivsemaks (Tartu Linnavolikogu 2019). Mitmed aastate jooksul rakendatud muutustest on olnud edukad, aga sageli jäävad muutused kas lõpule viimata või ebaõnnestuvad täielikult. Eelnevast lähtuvalt on töö eesmärgiks teha ettepanekud, kuidas läbi hoiakute ja kommunikatsiooni juhtida muutusi Tartu Linnavalitsuses efektiivsemalt. Töö eesmärgi saavutamiseks on seatud järgnevad uurimisülesanded:

- anda ülevaade muutuste juhtimise teoreetilistest alustest;
- anda teoreetiline ülevaade hoiakute kujunemisest ja kommunikatsiooni rollist muutuste protsessis;
- anda ülevaade muutuste juhtimise võimalustest ja probleemidest fookusega avaliku sektori organisatsioonile;
- kaardistada töötajate arvamused muutuste juhtimisest Tartu Linnavalitsuses ja
- töötada välja ettepanekud muutuste tõhusamaks juhtimiseks Tartu Linnavalitsuses.

Kõnealune organisatsioon sobib uurimisobjektiks hästi ühelt poolt seetõttu, et juhtkonna tasandil on olemas valmidus muutusiniitsiatiivide rakendamiseks ja teiselt poolt võimaldab varasemate muutuste juhtimisega seonduvate kogemuste olemasolu organisatsioonis lähemalt uurida töötajate arvamusi hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivist. Tartu Linnavalitsuses on jõutud arusaamani, et muudatused innovatsioonivõimekuse tõstmiseks peaksid algama linnavalitsuse seest. Selleks, et toimida innovatsioonivedurina, peaks linn kui organisatsioon olema esmalt ise suuteline muutma ning parendama protsesside toimimist ja läbipaistvust. Arvestades, et Tartu Linnavalitsus on läbi aastate olnud valmis katsetama mitmesuguseid uuendusi ja erinevaid innovatiivseid projekte, võib väita, et enamik Tartu Linnavalitsuste töötajatest on ühel või teisel viisil muutuste ja innovatsiooniga kokku puutunud. Samas ei saa jätta arvestamata, et linnavalitsuse näol on sisuliselt tegemist organisatsiooniga, mis sisaldab endas 11 väiksemat organisatsiooni (osakonda) koos oma eelarvete, plaanide ja kohustustega linnakodanike ees, mis aeg-ajalt tekitab nii osakondade kui valdkondi koordineerivate abilinnapeade vahel teatud mõttes konkurentsiolekorra.

Tartu Linnavalitsuse näol on tegemist ligi 350 töötajaga avaliku sektori organisatsiooniga, kus inimeste tööstaaz varieerub mõnest kuust mitmekümne aastani. Muutusprotsessidesse kaasatud osapooled, eriti sellise profiiliga organisatsioonis, tajuvad muutusi väga erinevalt ja seetõttu on paindumatu või standardiseeritud muutuste juhtimise protsess ebasobiv (Rossouw, Alexander 2015). Seetõttu ei saa muutuste läbiviimine sellise profiiliga organisatsioonis toimuda üldöö ega “üks lahendus sobib

kõigele” põhimõttel. Protsesside ümberkujundamine tekitab avalikus teenistuses keerukuse seisukohast erilisi probleeme ja seetõttu ei saa erasektori juhtimismudeleid täielikult üle võtta (Cordella, Bonina 2012). Integreeritud süsteemide rakendamine paljudes osakondades nõuab astmelisi samme ja kõrget osalustaset (Weerakkody *et al.* 2011). Mitmed autorid on käsitlenud muutuste juhtimist tõsise väljakutsena just avaliku teenistuse kontekstis (nt Jurish *et al.* 2014; Karyotakis, Moustakis 2014), seda eelkõige just vajaduse tõttu arvestada erinevate sidusrühmade ja täiendavate nüanssidega nagu poliitika või valitsuse vahetumine.

Sõltumata sellest, kas muutusi viiakse läbi avalikus- või erasektoris, pööratakse aga inimestega seonduvatele teguritele tähelepanu sageli alles järel dustes (Hoe 2017). Ometi on just inimestega seonduvad tegurid laialdaselt vastutavaks muutuste ebaõnnestunud rakendamise ees. Vaatamata sellele, et inimtegur on muutuste juhtimises kesksel kohal, on töötajate vaatenurka muutuste juhtimisele erinevate autorite poolt võrdlemisi vähe käsitletud. Seetõttu on töö autor valinud lähenemise, mis kaardistab Tartu Linnavalitsuse töötajate arvamused muutustesse, uurides läbi fookusgrupi intervjuude eelkõige just spetsialistide ja valdkonnajuhtide tasandit, nende hoiakuid muutustesse ja arvamusi muutuste läbiviimise tõhususest ja muutuste kommunikatsioonist kõnealuses organisatsioonis.

Magistritöö autor soovib tänada magistritöö juhendajat hea ja konstruktiivse koostöö eest ning oma sõpru ja lähedasi toetuse eest sellel pingelisel ajal.

Märksõnad: muutuste juhtimine avalikus sektoris, hoiakud muutuste protsessis, muutuste kommunikatsioon

# 1. TEOREETILISED ALUSED MUUTUSTE JUHTIMISELE JA HOIAKUTE NING KOMMUNIKATSIOONI ROLL MUUTUSTE PROTSESSIS

## 1.1. Muutuste juhtimise teoreetilised käsitlused

Day ja Shannon (2015: 296) määratlevad muutuste juhtimise kui “struktureeritud ja teadliku lähenemise muutustele”. Nad märgivad, et kuigi selle lähenemise fookus on kõige sagedamini süsteemsete või organisatsiooniliste muutuste tasandil – ka enamiku avaliku sektori reformide keskmes - on muutuste protsess samuti oluline (*Ibid.*). Kirjanduses, mis käsitleb muutuste juhtimist, rõhutatakse sageli, et muutuste rakendamine on oma olemuselt keerukas ja kompleksne protsess, mille ebaõnnestumise määr on väga kõrge, eelkõige just seetõttu, et muutuste protsessis on palju määramatust. Muutuste juhtimine ei baseeru ainult strateegiatel ja struktuuril, vaid seda mõjutavad ka inimloomus ja indiviidide instinktiivsed hoiakud ja reaktsioonid muutustesse (Ahn *et al.* 2004; Balogun 2005; Karp, Helgø 2008; Lines *et al.* 2015). Beer ja Nohria (2000: 133) väidavad isegi, et 70% kõigist muutusinitsiatiividest ebaõnnestuvad. Seeõttu on muutuste juhtimisega seonduvaid küsimusi väga palju uuritud.

Juhtimisalases kirjanduses eksisteerib rida mudeleid, mis pakuvad samm-sammulist lähenemist suuremahuliste muudatusprotsesside läbiviimiseks. Higgs ja Rowland (2005) liigitavad muutuste juhtimise tüübid fookuse ja keerukuse taseme järgi, kas siis “ülevalt alla” juhitudavateks või kohalikku diferentseerumist väljendavateks. Teised autorid jaotavad muutuste juhtimise meetodid laias laastus kaheks: protsessilised mudelid, mis joonistavad samm sammult välja, kuidas muutuste protsess peaks aset leidma, ja kirjeldavad mudelid, mis toovad välja peamised muutujad ja edutegurid, mis mõjutavad organisatsiooni sooritust kõige enam ning aitavad seeläbi tagada edu muutuste protsessis (Shannon 2017; Parry *et al.* 2014). Järgnevasse tabelisse 1 on koondatud enamkäsitletud muutuste juhtimise mudelid.

**Tabel 1** Muutuste juhtimise mudelid

AUTOR	AASTA	MUDELI OLEMUS
Lewin	1947	Kolmeastmelinelist muutumismudelit ( <i>unfreeze, movement, refreeze</i> ), peetakse muutuste juhtimise käsitluste rajajaks. Keskendub vajadusele lahendada probleeme läbi dialoogi ja muutusagentide aktiivse osaluse läbi probleemi defineerimise ja lahenduse leidmise ning juurutamise.
Luecke	1990	Mudeli põhirõhk on muutumisvajaduse aktsepteerimisel. Tuvastatakse probleemid ja võimalikud lahendused, sellele järgneb jagatud visiooni arendamine, eestvedamise identifitseerimine, muutuse juurutamine ja monitoorimine ja strateegiate kohandamine vastavalt probleemidele. Oluline on liidri rolli muutuste juhtimisel ja töötajate motiveerimine
Judson	1991	5-faasiline meetod: organisatsiooni analüüs, muutuse planeerimine, muutuse kommunikatsioon, muutuse tugevdamine ja juurutamine. Autor käsitleb vastuseisu muutustele kõige suurema barjäärina, mis ilmneb mitte ainult muutusega otseselt kokku puutuvate töötajate hulgas, aga ka madalama taseme juhtkonna hulgas, kes tihti mängivad muutuste protsessis võtmerolli.
Kanter, Jick, Stein	1992	10-faasiline mudel, mis algab organisatsiooni olukorra analüüsi, plaani ja visiooni koostamisega, millele järgneb muutuse rakendamine tugeva liidri toel ning lõpuks muutuse kommunikatsioon ja juurutamine. Autorid rõhutavad muutuste agentide olulisust ja arvestavad mitmeid sisemisi ja välimisi mõjureid.
Kotter	1995	8-sammuline mudel, mis algab muutusvajaduse tekitamisega läbi seoste loomise potentsiaalsete kriisidega. Seejärel luuakse toetusmeeskond, visiooni ja strateegia. Järgneb visiooni kommunikatsioon, muutuse rakendamine, lühiajaliste võitude planeerimine, võitude konsolideerimine ja muutuse juurutamine. Mudeli aluseks on enamlevinud vead, mida juhid muutuste läbiviimisel teevad.
Hamel	2000	Ülestõusu ( <i>insurrection</i> ) 8-sammuline mudel. Eesmärk on konkurentsieelise säilitamine. Mudeli aluseks on tugev plaan, millele järgneb poliitikate kirjutamine, meeskonna loomine, muutuse rakendamine ja lõpuks muutuse integratsioon ja juurutamine organisatsiooni. Muutus peab toimuma jätkuva tsüklina.
Hiatt	2006	5-astmeline lähenemine, mis on Project Management Institute'i (2008) põhjal professionaalsete projektijuhtide poolt enim rakendatud metodoloogia. Mudeli alusel järgneb teadlikkusele muutumisvajadusest soov muutuda, siis teadmus muutuse saavutamiseks vajalikest teguritest ja võime neid tegevusi rakendada ning viimasena muutuse tugevdamine.

Allikas: autori koostatud Kotnour, Al-Haddad (2015), Hiatt (2006) ja Parry *et al.* (2014) põhjal



Tabelis 1 kirjeldatud mudelitest tuntuimad on Lewini kolmeastmeline muutumismudel ja Kotteri 8-sammuline organisatsioonide transformatsioonimudel, millest on erinevad autorid teinud mitmeid edasiarendusi. Kotter (1995) tõi Lewini käsitlese kriitikana välja, et kuna tegemist on oma olemuselt lineaarse loomuga mudeliga, siis on tegemist suhteliselt lihtsa protsessiga, mida peaks juhtima organisatsiooni ülalt ja rakendama vastavalt üksikasjalikule muutuste kavale. Paljud autorid väidavad aga, et muutus on oluliselt komplekssem protsess, mida ei ole võimalik kogu organisatsioonile nii “ühevaateliselt” rakendada, ja seda võib pidada ka peamiseks põhjuseks, miks muutused nii sageli ebaõnnestuvad.

Cinite *et al.* (2009) uurisid viie Kanada avaliku sektori organisatsiooni põhjal tajutavat valmisolekut muutusteks. Nende uuring baseerub PORC (*perceived organizational readiness for change*) käsitlusel, mida Armenakis *et al.* (1993: 681) defineerivad kui “organisatsiooni liikmete uskumused, hoiakud ja kavatsused seoses muudatuste vajalikkuse ulatusega ja organisatsiooni suutlikkusega neid muudatusi edukalt läbi viia”. Teisisõnu näitab see töötajate veendumust, et organisatsioon mitte ainult ei algata muutusi, vaid rakendab ka praktikaid, mis aitavad jõuda soovitud tulemuseni. Cinite *et al.* (2019) tõid välja positiivsed ja negatiivsed tegurid, mis võimaldavad kontseptsionaliseerida valmisolekut muutusteks:

- positiivselt mõjutavad tajutavat valmisolekut kõrgemate juhtide pühendumus muutustele, muutusagentide pädevus ja vahetu juhi toetus;
- negatiivselt mõjuvad tajutavale valmisolekule halb muutuste kommunikatsioon ja muutuse negatiivne mõju tööle.

Tajutava valmisoleku uurimuse leiud viitavad, et kui töötajad tajuvad organisatsiooni kõrget valmidust muutumiseks, kogevad nad madalamat tööstressi ja leiavad tõenäolisemalt, et organisatsioon on toetav. Selle põhjal võib järeldada, et mõjutades ühte valdkonda, annab see tõenäolisemalt tulemusi ka teises.

Beer ja Nohria (2000) identifitseerivad kaks klassikalist muutuste juhtimise teooriat. Nad on ülalt alla (*top-down*) ja alt üles (*bottom up*) lähenemisi muutuste juhtimisel käsitlenud vastavalt “Teooria E” ja “Teooria O” ning nende kombinatsioonina. Esimene neist keskendub majanduslikule tulule (*economic value*) ning muutuste juhtimine

toimub ülalt alla põhimõttel; teine teooria (O) keskendub organisatsiooni võimekuse arendamisele läbi alt üles lähenemise; ja kolmas teooria on kahe esimese süntees. Erinevate autorite poolt läbi viidud uuringud on siiski näidanud, et mõlema teooria kombinatsiooni on võrdlemisi keerukas rakendada (nt Bate *et al.* 2000; Beer 2001; O'Brien 2002; Balogun, Hailey 2004; Burnes 2004, viidatud Sminia, van Nistelrooij 2006 poolt). Tabelis 2 on välja toodud kõnealuste teooriate ja nende kombinatsiooni peamised pidepunktid.

**Tabel 2** Muutuste juhtimise teooriate võrdlustabel Beer ja Nohria (2000) käsitluses.

<b>Teooriad</b> <b>Kompo- -nendid</b>	<b>TEOORIA E</b>	<b>TEOORIA O</b>	<b>E + O KOMBINATSIOON</b>
<b>Eesmärgid</b>	Maksimeerida kasusaajate tulemust	Arendada organisatsioonilist võimekust	Leida tasakaal kasumi maksimeerimise ja organisatsiooni võimekuse vahel
<b>Juhtimine</b>	Juhtida muutusi ülevalt alla	Julgustada osalust alt üles	Seada suunad ülevalt ja kaasata inimesed alt
<b>Fookus</b>	Rõhuda struktuurile ja süsteemidele	Ehitada üles korporatiivkultuur: töötajate hoiakud ja käitumine	Fokuseerida üheaegselt nii struktuurile ja süsteemidele kui pehmetele väärtustele
<b>Protsess</b>	Planeerida ja luua programme	Eksperimenteerida ja areneda	Plaan spontaansusele
<b>Tasu süsteem</b>	Motiveerimine läbi rahaliste stiimulite	Motiveerimine läbi pühendumise - palga kasutamine ausa vahetustasuna	Stiimulite kasutamine muutuste võimendamiseks, aga mitte nende algamiseks
<b>Konsultantide roll</b>	Konsultandid analüüsivad probleeme ja vormivad lahendusi	Konsultandid toetavad juhtkonda nende lahenduste loomise protsessis	Konsultandid on ekspertressursid, kes võimustavad töötajaid

Allikas: autori koostatud Beer ja Nohria (2000) põhjal.

Muutuste juhtimine ülalt alla on programmeeritud protsess, kus muutuste eesmärk on eelnevalt fikseeritud ja kommunikatsioon on töötajate kaasamiseks peamine vahend. Eeldatakse, et juhid levitavad töötajaskonnahulgas teavet miks ja kuidas muutused aset leiavad ja miks töötajad peaksid sellele pühendumale. Muutuste õnnestumise vastutus asub selles protsessis juhtkonnal. Alt üles lähenemine on detsentraliseeritud ja kandvaks jõuks on töötajate kaasamine ning nende aktiivne osalus muutuste protsessis. Juhtkond saab olla muutuste algatajaks, aga juhid ei formuleeri detailseid eesmärke, vaid informeerimise asemel asub fookus mehhanismidel, mis võimaldavad töötajaid kaasata ja panna nad muutuste protsessi pühendumale (Beer, Nohria 2000; Russ 2008). Muutusi puudutava informatsiooni kvaliteeti ja kõrget osalust peetakse peamisteks teguriteks, et meeskond muutusprotsesse paremini aktsepteeriks ja toetaks (Rafferty, Restubog 2010; DeVos *et al.* 2007). Ka Isett *et al.* (2011) viitavad sellele, et muutuste juhtimist on võimalik jaotada kaastöötajate koalitsiooni vahel. See tõstatab lisaks kaasamisele ja kommunikatsioonile olulisele kohale ka vastutuse jagamise temaatika.

Sõltumata muutuste ulatusest on selge, et kaalukat rolli muutuste juhtimise protsessi edukuses mängivad liidrid (Bass 1985; Kotter 1995; Ahn *et al.* 2004; Hoe 2017). Liidri käitumine mõjutab meeskonna suhtumist ja lähenemist muutustele ja muutuste reaalselt elluviimist. On väidetud, et liidrite rolli ja käitumist muutuste kontekstis on empiirilisel veel vähe uuritud, samas on Bassi (1985) töötanud välja transformatsioonilise eestvedamise teooria, mis on väga paljude uuringute aluseks. Transformatsioonilise eestvedamise lähenemine (*Ibid.*; Eisenbach *et al.* 1999) keskendub kõige enam organisatsiooni muutumisele. Selle teooria tuum peitub visiooni sõnastamises, grupi eesmärkide aktsepteerimise edendamises ja individuaalse toe pakkumises. “Tõhusad juhid suudavad muuta järgijate põhiväärtusi, uskumusi ja hoiakuid nii, et nad oleksid motiveeritud pingutama enam, kui on organisatsiooni poolt sätestatud miinimum” (Podsakoff *et al.* 1996: 260). Transformatsioonilised liidrid pakuvad töötajatele atraktiivseid visioone muutuva organisatsiooni tulevikust ja loovad nii töötajate ja muutusprotsesside vahel tugevamad emotsionaalsed sidemed, saavutades seetõttu ka kõrgemat poolehoidu ning kaasatust. Juhid julgustavad töötajaid vastu võtma ja looma innovaatilisi lahendusi, esitades töötajatele intellektuaalselt stimuleerivaid väljakutseid ja mõjutades neid mõtlema “kastist väljaspool” (Oreg, Berson 2011; Bommer *et al.*

2005). Teatud mõttes toimivad transformatsioonilised liidrid vahendajatena töötajate ja tippjuhtkonna visiooni vahel.

Transformatsioonilise eestvedamise mudeli uurijad on toonud välja küll selgeid seoseid liidrite ja järgijate käitumise vahel, aga mudeli uurijate poolt on ühtlasi kriitikana välja toodud, et kvantitatiivsetel seostel põhinev lähenemine ei heida piisavalt valgust eestvedajate tegelikele käitumisjoontele (nt Kets de Vries 1995; House 1996). Käitumist ja emotsioone käsitleb enam Hoe (2017), kes võtab aluseks vaatenurga, et muutuste olukorras keskendutakse sageli inimteguriga seonduvatele komponentidele alles järeldustes, fokuseerides energia oskuste treenimisele ning jättes töötajate emotsioonid kõrvale. Sageli tekib vastuseis muutustele aga just emotsioonide, mitte ratsionaalsete põhjuste pinnalt. Seetõttu rõhutab autor (*Ibid.*), et kompetentne muutuste juht vajab tulemuse saavutamiseks kombinatsiooni teadmistest, oskustest ja “õigest” suhtumisest, mida on samuti tarvis arendada nagu oskusi ja teadmisi.

Üks osa uuringutest võtab vaatluse alla *meso* perspektiivi (Klein, House 1995) organisatsiooni muutumise fenomenist, keskendudes peamiselt sellele, kuidas madalamate tasemete töötajad reageerivad muutustele, mis on algatatud tippjuhtkonna poolt. Selle vaatenurga kohaselt ei toimu organisatsiooni ümberkujundamine etteantud juhendi alusel ja samuti ei ole tingimata garanteeritud loogiline tulemus. Kyriakidou (2011) jaotab töötajate tõlgendused muutuste osas “atraktiivseteks” ja “mittekaasavateks” (*non-engaging*) ning toob välja, et selle lähenemise puhul toimub ümberkujunemine pigem mõõdukas tempos jätkuva protsessi alusel, mis on tingitud sellest, et organisatsiooni liikmed üritavad mõtestada ümbritsevat ja sellele vastavalt reageerida. Teooria kohaselt kalduvad muutuste aktiivse tõlgendamise korral hoiakud pigem idealiseerimisele – seda nii organisatsiooni eesmärkide, suure pildi kui ka funktsionaalsuse osas –, viies fookuse pigem organisatsioonilisele- ja enesetäiendusele, laiemalt progressioonile soovitud ideaalorganisatsiooni suunas, eemale kardetust. See tähendab, et tõhusamate tulemuste saavutamiseks tuleks teadlikult juhtida organisatsiooni atraktiivsusega seonduvaid valdkondi (nt identiteet ja kuvand) selle asemel, et keskenduda üksnes strateegilistele küsimustele.

## 1.2. Hoiakud ja kommunikatsioon muutuste vaatenurgast

Esimeses alapeatükis kirjeldatud muutuste juhtimise teooriad sisaldavad mitmeid erinevaid lähenemisi, mis väidavad, et töötajate reaktsioonid muutusele ei sõltu mitte ainult muutuse sisust, vaid ka muutuse läbiviimise protsessist. Üks võimalikke põhjusi, miks muutuste läbiviimine sageli ebaõnnestub, on see, et tippjuhtkond fokuseerib tähelepanu eelkõige nn. makrotasandile (organisatsiooni struktuuri, võimu jaotus, strateegiad, motivatsioonisüsteemid) ega pühenda piisavalt tähelepanu individuaalse tasandi mõjutajatele nagu tööga seonduvad hoiakud või usk oma võimetusse (Seijts, Roberts 2011). Varasemalt ebaõnnestunud muutused põhjustavad aga kahtlusi ja küünilisust tulevaste muutuste suhtes. Seetõttu rõhutavad Bordia *et al.* (2004), et lisaks tuleviku visioneerimisele tuleb muutuste juhil ennast kurssi viia ka organisatsiooni muutuste juhtimise ajalooga, et minimeerida varasematest ebaõnnestunud muutuskogemustest tulenevaid kahtlusi ja ebausku muutuste suhtes. Seda saab kõige paremini teha läbi kahe-suunalise ja hästi ajastatud kommunikatsiooni, mis informeerib töötajaid adekvaatselt eesiseisva muutuse olemusest.

Holt *et al.* (2007) väidavad, et organisatsiooni valmidus muutumiseks on mitmedimensionaalne nähtus, mida eelkõige mõjutavad töötajate neli peamist uskumust/ hoiakut:

- suhtumine muutuste elluviimise võimalikkusesse (Kas nad ise on võimelised soovitud muutust ellu viima?);
- hinnang muutuse asjakohasusele (Kas planeeritav muutus on organisatsioonile sobilik?);
- hinnang juhtkonna pühendumusele (Kas juhid on pühendunud planeeritavat muutust ellu viima?);
- võime näha potentsiaalset kasutegurit (Kas planeeritav muutus on organisatsiooni liikmetele kasulik?).

Teadmine, kuidas töötajad suhtuvad eeltoodud küsimustesse, võimaldab juhtkonnal pöörata tähelepanu vajakajäämistele ja kitsaskohtadele muutuste protsessis.

Erinevad autorid toovad välja, et inimeste arusaam organisatsiooni muutumisvalmidusest võib oluliselt mõjutada muutuste läbiviimise edukust. Valmisolekut muutumiseks peegeldavad eelkõige töötajate positiivne suhtumine ja pühendumine muutuste protsessi (Kotter 1995; Rafferty *et al.* 2013). See tähendab, et töötajate suhtumise põhjal on võimalik hinnata, kas organisatsioon on muutumiseks valmis. Ka töötajad tajuvad madalat muutumisvalmidust ja ilma meeskonnapoolse pühendumise ning panuseta on muutusinitsiatiivid suure tõenäosusega määratud läbikukkumisele. Armenakis *et al.* (1993) viitavad täiendavalt sotsiaalsetele aspektidele, kuna inividid kalduvad muutuste eel otsima tõlgendusi kolleegide käitumisest ja see võib halvemal juhul viia negatiivsete hoiakute tekkimiseni. Jansen (2000) ja Armenakis *et al.* (1993) leiavad, et seetõttu mängivad muutumisvalmiduse loomisel olulist rolli muutusagendid – isikud, kes aitavad organisatsioonil end ümber kujundada - ja kes peaksid võtma tarvitusele proaktiivseid meetmeid, et mõjutada töötajate uskumusi, kavatsusi ja hoiakuid muutustele soodsas suunas.

Erwin, Garman (2010) jaotavad indiviidi vastuseisu muutustele kognitiivseks, afektiivseks ja käitumuslikuks dimensiooniks. Kognitiivne dimensioon hõlmab muutustega seondult töötajate mõtteid, sealjuures nende tajutud võimekust saada hakkama uues tööalases rollis. Afektiivne dimensioon käsitleb töötajate emotsionaalseid ja psühholoogilisi reaktsioone, mis on seotud sellega, mida nad muutuste suhtes tunnevad (Giangreco, Peccei 2005). Kui neid kahte dimensiooni käsitletakse üldjuhul kui muutustele vastuseisu põhjustajate või algallikadena, siis käitumuslik dimensioon on vastuseisu tegelik manifestatsioon (Giangreco, Peccei 2005; Lines *et al.* 2015). See tähendab, et töötajate käitumise põhjal on võimalik vaadelda ja analüüsida indiviidi vastuseisu muutustele. Ka Jansen (2000) rõhutab vajadust “vaadata vastuseisu taha“, et olla võimeline analüüsima ja elimineerima vastuseisu tegelikke põhjusi, näiteks hirmu muutuda ebaefektiivseks või kaotada kontrolli.

Ootuste väärtuse teooria (*expectancy-value theory*) kohaselt usuvad inimesed, et teatud tegevuse või sündmuse tagajärjel saadakse erinevaid tulemusi, millele omistatakse kindel väärtus. Teooria toob välja, et ootused ja nendega seonduvad väärtused on seotud hoiakute tekkimisega, seda eriti tugevalt tulemusele orienteeritud inivididel, kes hindavad tulemusi positiivselt ja kellel seetõttu tekivad ka tugevamad hoiakud (Westaby

2002). Põhjuste teooria (*reasons theory*) kasutab otsuste tegemisel ligipäasetava põhjuse konstrukti otsuse tegemise raamistikus. Teooria baseerub eeldusel, et hoiakute aluseks ebakindlus, mille leevendamiseks hindavad inimesed oma positiivseid ja negatiivseid uskumusi (Hogarth 1990), millest kõige olulisemad tõekspidamised transformeeruvad lõpuks põhjendatud otsusteks. Westaby (2002) rõhutab põhjendatud otsuste olulist mõju motivatsioonile, kuna need aitavad inimestel õigustada, kaitsta ja säilitada oma kavatsusi ja otsuseid kuni täidesaatmiseni. Muutuse saavutamiseks tuleks panna indiviidi oma kavatsusi ümber hindama kontekstis, mida muutuse läbiviija saab omalt poolt pakutava infoga mõjutada. Need kaks teooriat, millest esimene selgitab väärtuste mõjule ja teine motivatsioonile, aitavad paremini avada muutusprotsessis tekkivate hoiakute tagamaid.

Jansen (2000) väidab, et organisatsiooni tegelikku muutuste läbiviimise võimet saab kõige paremini mõista võttes arvesse pigem töötajate arusaamu kui organisatsiooni valmisoleku objektiivseid meetmeid. Ka Armenakis *et al.* (1999) ja Cunningham *et al.* (2002) viitavad selgesõnaliselt töötajate mõttemühtlusele. Siia võib tuua paralleeli ka sotsiaalse vahetuse teooriaga (*social exchange theory*), mida on käsitlenud näiteks Cropanzano ja Mitchell (2005) ning Karanges *et al.* (2015). Teooria, mille kohaselt juhul, kui organisatsioon ja selle juhid pakuvad töötajatele ressurse, eelkõige just sisekommunikatsiooni näol, mida tajutakse töötajate poolt kasumlikuna, näevad töötajad suhet tööandjaga soodsamas valguses, mis väljendub ka nende käitumises ja hoiakutes, ja neid on lihtsam kaasata

Võrdlemisi suur osa kirjandusest keskendub sellele, kuidas mõjutab strateegiliste küsimuste mõistmine ja selgitamine tipp- ja keskastme juhtkonna poolt muutuste mõtestamist. Argumentidel on keskne tähtsus nii mõtlemis- kui kommunikatsiooniprotsessides, sealjuures mitte ainult töötajate vahel, vaid ka “aruteludes iseendaga” sündmuste ja olukordade tõlgendamisel (Rouleau 2005; Thurlow, Mill 2009). Teemat käsitlev kirjanduse kriitikana on Cinite *et al.* (2009) välja toonud, et enamik uuringuid käsitlevad muutust vaid ühest perspektiivist, üldjuhul muudatuste agendi vaatenurgast, kelleks tihti, aga mitte alati, on juhid. Või siis jääb ebaselgeks, kas on käsitletud juhi või töötajate vaatenurka. Samas on just töötajate tõlgendused otsustava tähtsusega, kuna muutuste mõtestamine juhib nende tegevust ja reaktsioone

muutuste suhtes ja seeläbi tekitab vastavalt kas positiivseid või negatiivseid hoiakuid muutustesse.

Juhtimisalases kirjanduses rõhutatakse juhtide olulisust muutusprotsesside idee “müümisel” ja rakendamisel (Liu 2010). See on tihti positiivselt seotud töötajate hoiakutega muutusprotsessi ja protsesside üldise õnnestumisega (Higgs, Rowland 2005; Liu 2010). Van der Voet *et al.* (2016) viitavad, et lisaks muutusele orienteeritud juhtkonna käitumisviisidele, millele kirjanduses sageli osutatakse, võivad muutusprotsessi rakendamises keskset rolli mängida pigem vahetud juhid.

(Austin and Currie, 2003) väidavad, et juhid fokusseerivad oma tegevuse enamasti füüsilisele muutusele, jättes tähelepanuta, kuidas muutustesse kaasatud inividid muutusi tõlgendavad. Samas on just muutuste tajumisel protsessile kõige suurem mõju. Autorid (*Ibid.*) eristavad muutust ja üleminekut:

- Muutus on väline ja situatsioonipõhine (uus juht, uus töökoht, uus sisekord või ärimudel). Juhid fokusseerivad oma tähelepanu üldjuhul muutusele.
- Üleminek (*transition*) on psühholoogiline ja sisemine protsess – mõtted, tunded ja reaktsioonid uuele olukorrale (juht, töökoht jne), mida inimesed kogevad enne, kui uue olukorraga harjutakse. Töötaja fookus on asetunud üleminekule.

Muutuse üks kõrvalprodukte on segadus. Ilma selge kommunikatsioonita, mis on, mis tuleb ja mis on läbi, hindavad töötajad olukorda iseseisvalt ning võivad oma eesmärgid seada juhtkonna nägemusest erinevalt (*Ibid.*). Tehtud kahju likvi-deerimine on oluliselt aja- ja ressursikulukam kui selgete parameetrite eelnev defi-neerimine.

Eelkirjeldatu toob välja kommunikatsiooniprotsessi olulisuse muutuste juhtimise kontekstis. Argenti (2007) defineerib sisekommunikatsiooni kui strateegilist kommunikatsiooni ja toob välja, et kui organisatsiooni kommunikatsioonistrateegia on täpselt planeeritud, võib see muuta hoiakuid ja seeläbi töötajate üldist käitumist, muutes nad tööalaselt vastutustundlikumaks ja pühendunumaks. Indiviid aktsepteerib muutusi paremini, kui ta tunneb ennast kasulikuna. Et töötajad ennast muutusprotsessides kasulikuna tunneksid, tuleb väga selgelt lahti seletada muutuse olemus (miks?, mis eesmärgil?) ja selgitada, kuidas konkreetse indiviidi panus sobitub muutusprotsessi



kontekstis suuremasse pilti (Kotter 1995; Wanberg, Banas, 2000). Bharadwaj (2014) toob täiendavalt välja, et selgus ja süsteemsus sõnumite edastamisel läbi kõigi hierarhia tasandite, üks-ühele kommunikatsioon ja organisatsiooni juhtimisstiil on organisatsioonilise pühendumise võtmeteguriteks. See tähendab, et sisekommunikatsioon – tervikpildi ja organisatsiooni eesmärkide kommunikatsioon igal tasandil, töötajate rollide selgitamise täpsus, töötajate kontekst muutuste protsessis ja regulaarne tagasiside – on muutuste õnnestumisel kaaluka tähtsusega.

Teatud juhtudel annab selgest ja struktureeritud juhtimisest parema tulemuse see, kui muutust läbival meeskonnal puudub üks ja selge liider. Tekib olukord, kus juht taandub protsessis tagaplaanile ja annab aktiivsematele meeskonnaliikmetele võimaluse genereerida ideid ja lahendusi, mis tunduvad neile kõige loogilisemad. Kui parimad ideed on välja sõelatud, on tegevjuhtkonnal võimalik neid rakendada (Isett *et al.* 2013). Ideekorjet peab oluliseks ka Bharadwaj (2014), soovitades isegi ideekorjeprogrammide rakendamist eesmärgiga lasta töötajatel teha ettepanekuid kulude kokkuhoiuks või protsesside parendamiseks. Sõltumata sellest, kas kaasamine toimub läbi ideekorje, detailse kommunikatsiooniprotsessi või muul moel, kannab see igal juhul eesmärki tõsta töötajate motivatsiooni ja lojaalsust.

Bel *et al.* (2018) uurisid seoseid ettevõtete kommunikatsiooniprotokolli ja juhtimisstiili vahel väites, et organisatsioonisisised seosed mõjutavad oluliselt ettevõtte võimet muutusi läbi viia. Nad rõhutavad, et ühelt poolt on kommunikatsioon vajalik muutuste eelkäija, maandab hirme ning annab teavet selle kohta, mida teha. Teiselt poolt peavad juhid olema piisavalt veenvad, et tagada muutuste protsessile edu. Empiirilise analüüsi tulemusena tõid autorid välja kolm seost:

1. Juhtimise atribuutide roll – muutuste protsessis vajavad motiveerimist mitte ainult töötajad, vaid motiveeritud peavad olema ka muutusi läbiviivad juhid.
2. Organisatsiooni kommunikatsiooniprotokoll on õnnestunud või ebaõnnestunud muutusprotsessi üks võtmetegureid. Kommunikatsioon saab aidata muutusele kaasa, aga sellel on oma hind. Liiga palju infot võib olla aluseks lahkarvamuste tekkele. See on riskikoht eriti olukorras, kus muutusi viivad läbi juhid, kes on head “müügimehed”, aga kes ei ole valmis minema kompromissile. See eeldab, et kommunikatsiooniprotokoll peab sobituma juhi tüübiga – st. näiteks

tulemustele orienteeritud juhi puhul on vajalik vähem kommunikatsiooni. Ühtlasi tuleb siinkohal silmas pidada, et organisatsioonilistele muutustele ei ole “üks suurus lahendus kõigile” lahendust.

3. Organisatsiooni suurus ja protsessi kaasatud inimeste arv. Mida suurem on organisatsioon, seda ettevaatlikumalt tuleb kommunikatsiooniprotsessi hallata – liiga palju koosolekuid loob enam võimalusi vastuseisuks ja konfliktideks. Seetõttu on suuremates organisatsioonides tõhusa tulemuse saavutamiseks kõigi regulaarse kaasamise asemel mõistlik kaasata väike meeskond, kellega võetakse vastu peamised otsused, mis seejärel kommunikeeritakse ülejäänud organisatsioonile.

Bel *et al.* uuringu tulemused on aga teatavas vastuolus leidudega, mille on välja toonud Tkalac Verčič ja Pološki Vokić (2017) kes, vastupidiselt laialtlevinud praktikale uurida seoseid juhtide ja sisekommunikatsiooni tulemuste vahel, keskendusid oma töös töötajate rahulolu ja sisekommunikatsiooni seostele. Uuringu tulemused toodi välja, et sisekommunikatsioonil on töötajate kaasamisel äärmiselt oluline roll. Rahulolu ja kaasatuse tunnet mõjutasid kõige enam tagasiside, mitteformaalne kommunikatsioon ja kommunikatsioon koosolekute ajal (Tkalac Verčič, Pološki Vokić 2017). Ka Ruck ja Welch (2012), kes on uurinud nii juhtkonna kui töötajate vaatenurki, väidavad, et enim mõjutavad töötajate kaasamist ettevõttesisene kommunikatsioon ja meeskonnajuhtimise kommunikatsioon.

Shannon (2017) analüüsis muutustele vastuseisuga seonduvaid tegureid avalikus sektoris aastail 2011–2014 Tasmaania tervishoiusektoris läbi viidud uuringu põhjal, kaardistades märksõnu, millega töötajad kirjeldasid edukat ja ebaõnnestunud kommunikatsiooni muutuste protsessis ning tõi välja ka võtmetegureid, mis mõjutavad sõnumite edastamise edukust või ebaedu. Järgnevas tabelis 3 on toodud eelnimetatud uuringu peamised märksõnad ja võtmetegurid.

**Tabel 3** Kommunikatsiooni märksõnad ja võtmetegurid

<div>Kommunikats. vorm</div> <div>Märksõnad ja tegurid</div>	<div>HEA KOMMUNIKATSIOON</div>	<div>EBAÕNNESTUNUD KOMMUNIKATSIOON</div>
<div>Märksõnad</div>	<div>Aus, läbipaistev, avatud, selge, oluline, ettevalmistav</div>	<div>Keerukate vestluste vältimine, info “tilgutamine”, korporatiivsete mitte- midagiütlevate terminite kasutamine, hämamine</div>
<div>Võtmetegurid</div>	<div>Edukas kommunikatsioon on kahe-suunaline ning peab sisaldama kuulamist, empaatiat ja lugupidamist</div>	<div>Muutuste agendid räägivad ini- mestele, mitte inimestega ja info ebaühtlane jaotumine põhjustab kuulujutte</div>

Allikas: autori koostatud Shannon (2017) põhjal.

Kommunikatsioonikanalite valik on samuti üks tegureid, mis mõjutab muutuste protsessi õnnestumist või ebaõnnestumist. Tõhus sisekommunikatsioon tugineb töötajatele sobivate sõnumite edastamisele nende poolt aktsepteeritaval kujul. Sealjuures on kehvast tasemel sisekommunikatsioon ohuks organisatsioonisisesetele suhetele, kuna selle tulemused võivad tekitada produktiivsusele vastupidise efekti (Welch 2012). Veel enam – on suur tõenäosus, et töötajad ignoreerivad sõnumeid, mille edastamiseks on kasutatud kanaleid, mida töötajate poolt peetakse ebameeldivaks (White *et al.* 2010).

Bharadwaj (2014) on käsitlenud sisekommunikatsiooni teostamise praktilisi aspekte ja toob välja tegurid, mida tasuks sisekommunikatsiooni korraldamisel silmas pidada:

- Kommunikatsiooniprotsessi vormindamine. Sujuva sujuva sisekommunikatsiooni tagamiseks on vormindamine soovituslik igal pool, kus võimalik. Kui enamike võimalike olukordade jaoks on ette nähtud standardformaadid, lihtsustab see oluliselt kommunikatsiooniprotsesside teostamist.
- Juhtkonna infotunnid. Info paremaks edastamiseks on juhtidel soovitatav läbi viia regulaarseid infotunde 20–25-liikmelistele töötajate gruppidele, mille käigus kommu-keeritakse organisatsiooni strateegiaid. See tekitab töötajates tunde, et nad on kaasatud ja infoga kursis.

- Korduvate küsimuste andmebaas. Muutuste juhtimisel on mõistlik luua korduma kippuvate küsimuste andmebaas – lisaks infovälja toetamisele aitab see minimeerida kuulujutte.
- Ideekorjeprogrammid. Seda tüüpi suhtlusalgatused suurendavad töötajate motivatsiooni ja lojaalsust, võimaldades neil esitada ettepanekuid organisatsioonisesteks parendusteks või ressursside raiskamise minimeerimiseks. Sealjuures on oluline parimaid ettepanekuid premeerida.

Kokkuvõtteks võib väita, et juhid kipuvad sisekommunikatsiooni rolli muutuste juhtimisel sageli alahindama. Info ebapiisav levik avaldab aga mõju töötajate hoiakutele, kuna lüngad infos täidetakse hinnangute või kuulujuttudega, olles seeläbi üheks potentsiaalseks muutuste ebaõnnestumise põhjuseks. Autorid, kes on käsitlenud hoiakute ja kommunikatsiooniprotsesside ning töötajate kaasamise ja rahulolu vahelisi seoseid, rõhutavad nende seoste olulisust. Samas tuuakse välja, et töötajate vaatenurka kaasamisele ja kommunikatsioonile on veel vähe uuritud ja see on ka üks põhjusi, miks käesoleva töö autor keskendub oma töös just töötajate vaatenurgale.

### **1.3. Muutuste juhtimise võimalused ja probleemid avaliku sektori organisatsioonis**

Muutuste juhtimise temaatikaga seonduvas kirjanduses käsitletakse laia spektrit võimalikest vahenditest, millega muutusi juhtida. Alates visiooni, eesmärkide ja suuna seadmisest, rollide defineerimisest, eestvedamisest, kaasamisest ja tulemuste hindamisest kuni koolituseni välja. Sealjuures on planeerimine ja analüüs kaks väga olulist tegurit, mis aitavad identifitseerida vahemikku, kus asub organisatsioon praegu ja kuhu soovitakse välja jõuda (Kotnour, Al-Haddad 2015). Kuna muutuste läbiviimine on kompleksne ja keerukas protsess, mis sõltub väga paljudest teguritest, tuleb muutuste planeerimisel silmas pidada ka keskkonda, milles muutused aset leiavad ning arvestada selle eripäradega.

Viimastel aastatel on suhteliselt palju kirjandust (nt Jurisch *et al.* 2014; Kuipers *et al.* 2014; Orazi *et al.* 2013; Higgs, Rowland 2005) keskendunud muutusprotsessidele

avalikus sektoris. Muutusprotsesse käsitleva kirjanduse analüüsides joonistuvad välja järgmised tegurid:

- muutuse konteksti olulisus (kas tegemist on avaliku või erasektoriga);
- muutuse suund (ülalt alla, alt üles või kombineeritud versioon);
- indiviidi roll muutusprotsessis (kas muutus on valitud vabatahtlikult või on muutus tingitud muudest organisatsiooni mõjutavatest protsessidest).

Avalikus sektoris mängib lisanduva tegurina olulist rolli poliitilisest mõjust tingitud keerukus. Avaliku teenistuse sotsiaal-poliitiline kontekst tähendab, et transformatsioonilise valitsemise mõjud on ulatuslikumad ja olemuselt laiemad kui nende praktikute ootused, kes keskenduvad üksnes üksnes haldus- ja juhtimistavade tõhususele ja ratsionaliseerimisele (Cordella, Bonina 2012). Avalik sektor vajab strateegiaid, mis on kooskõlas riiklike poliitikate ja alustega, mida Cordella ja Bonina (2012: 516) kirjeldavad kui “valitsuse programmide eesmärkide saavutamist ja avalike teenuste osutamist kodanikele”. Avalik-õigusliku sektori motivatsioon (*public sector motivation* – PSM) on kompleksne kontseptsioon, mida on personalijuhtimises sageli uuritud (Perry, Vandenabeele 2015). Avaliku sektori üheks peamiseks väljakutseks muutusprotsesside ja tehnoloogiliste uuenduste teostamisel peetakse avalik-õiguslike töötajate vastuseisu muutustele, mis avaldub nii individuaalsetes hoiakutes kui ka erinevate üksuste vahelises koostöös. Eeldatakse, et see vastuseis on põhjuseks, miks muutusprotsessid sageli ebaõnnestuvad (Welp *et al.* 2007). Diefenbach (2007) on seisukohal, et enamik inimesi ei ole otseselt muutuse enda vastu, vaid vastuseis tekib pigem olukordades, kus muutused on töötajatele nendega arvestamata peale surutud. Ebaõnnestunud muutusprotsessid, mis ei vasta töötajate ootustele, tekitavad omakorda mitmesuguseid negatiivseid emotsioone nagu ärevus, segadus, frustratsioon, väsimus ja vastuseis (Bordia *et al.* 2004; Wanberg, Banas 2000; Seijts, Roberts 2011) ja seetõttu võib ebapiisavalt läbimõeldud muutusinitsiatiiv kujundada hoiakuid ka tulevikus toimuvate muutusprotsesside suhtes.

Ka Karp ja Helgø (2008) on käsitlenud muutusi avaliku sektori vaatenurgast ja väidavad, et muutused ei ebaõnnestu mitte visioonipuuduse või protsessi ülesehituse tõttu, vaid seepärast, et muutuste juhid ei suuda piisavalt näha muutuse olukorra

komplekssust, keskendudes strateegiatele ja struktuurile selle asemel, et keskenduda inimfaktorile. Nimetatud olukordade tekke tõenäosus on suurem just avalikus sektoris, kus muutus võib potentsiaalselt mõjutada suuremat hulka erinevaid osapooli. Avaliku sektori kontekstis tuleks silmas pidada, et:

- arvestada tuleb paljude osapooltega, sealhulgas näiteks valitsuse, ministrite, meedia ja kodanikega, keda tuleb protsesside tasakaalustamisel silmas pidada;
- avalikku sektorit ei hinnata mitte kasumlikkuse alusel, vaid võime põhjal luua kodanikele lisaväärtust;
- avaliku sektori organisatsioonid on väga mitmekülgsed nii struktuuri, tegevuste, protsessi kui ka kultuuri võtmes, ka seetõttu on juhtkonnal või ühel juhil väga keeruline luua põhjus–tagajärg seoseid.

Karp ja Helgø (2008) väidavad, et muutuste juhtimine avalikus sektoris peaks olema kesken-dunud inimestele, identiteedile ja suhetele ning peaks aitama kasvatada indiviidide võimekust lahendada ülesandeid iseseisvalt. Kuna indiviidid ei mõtle ega tegutse sageli ratsionaalsetel alustel, vaid käituvad ettearvamatul moel, lisab see niigi komplekssele protsessile veel ühe mõõtme. Edukad muutuste juhtimise tavad avalikus sektoris peaksid seetõttu paremini arvestama ettearvamatust, ebakindlust, kohaliku omavalitsuse huve ja muid kaootilisi asjaolusid. Sarnasele järeldusele on jõudnud ka Higgs ja Rowland (2005), kes on uurinud eestvedamise mõju muutuste läbiviimisel erasektori ettevõtete põhjal. Nad väidavad, et lähenemised, mis käsitlevad muutusi lihtsatena, annavad vähetõhusaid tulemusi, ning juhtimiskäitumised, mille raskuskese on juhi ja tema võimete positsioonil ja võimul, ei ole seotud muutusinitsiatiivi eduga. Autorid (*Ibid.*) rõhutavad, et iga muutusinitsiatiivi kontekstis on oluline kaaluda võimalikke erinevaid lähenemisi nii muutuse läbiviimisele kui juhtimis-käitumisele. Seetõttu peaks juba planeerimisel silmas pidama muutusprotsessi kom-plekssust ja inimeste käitumise ja reaktsioonide suurt mõju muutuse tulemusele.

Üks oluline aspekt, et muutuste läbiviimine komplekssetes organisatsioonides edukalt õnnestuks, on muutustele toetuse kogumine. Sisuliselt tähendab see juhtkoalitsiooni loomist, mille liikmed toimivad piltlikult öeldes “kisakoorina” ja levitavad infot muutuse kohta väljaspool juhtkonda ja/või juhtivat meeskonda. Juhtkoalitsiooni liikmed

mitte ainult ei edenda ega levita muutusega seonduvat informatsiooni, vaid nad värbavad organisatsiooni erinevatelt tasanditelt ka uusi sarnaselt meelestatud liikmeid (Isett *et al.* 2011; Kotter 1995). Toetuse kogumise teine oluline aspekt on kaasamiseks sobivate võimaluste loomine muutusprotsessis. Üheks selliseks võimaluseks on muudatuste suhtes erapooletute ja potentsiaalsete oponeerivate indiviidide kaasamine protsessi (Isett *et al.* 2013), kuna neutraalsete osapoolte kaasamine vähendab vastuseisu ja võimaldab kaasata ka teisi vaatenurki.

Ciobanu *et al.* (2019) juhivad tähelepanu sellele, et sügavate sotsiaalsete ja majanduslike muutuste kontekstis pööravad nii avaliku kui erasektori juhid oma fookuse organisatsiooni kõige väärtuslikumale ressursile – inimestele, mis aitab ka ebasabiilsetes tingimustes tagada teatava stabiilsuse ja arengu. Adekvaatsete personali poliitika ja praktikate kasutamine aitab luua positiivse ja jätkusuutliku töökeskkonna, mis hoiab töötajad motiveerituna, julgustab kommunikatsiooni, innovatsiooni ning proaktiivset suhtlust ja käitumist. Olgugi et inimressursi juhtimise ja tulemuste vahelist seost on põhjalikumalt uuritud eelkõige erasektori võtmes, leiavad autorid (*Ibid.*), et ka avalikus sektoris peaks inimressursi juhtimine olema enam fokusseeritud just töötajate motiveerimisele, ning väidavad, et suuremat tulemuslikkust on võimalik saavutada läbi kahesuunalise suhtluse loomise juhtide ja meeskonnaliikmete vahel.

Nii organisatsioon kui indiviidid vajavad muutuste protsessis tuge, et töötajad harjuksid muutuse kui normiga ega otsiks abi ja leevendust muutusele järgnevast stabiilsusperioodist (Rossouw, Alexander 2015). Kaasavad personalijuhtimise tavad rõhutavad ka töötajate koolitamise olulisust, otsuste vastuvõtmist meeskonna liikmete osalusel ja meetodikate loomist, mis julgustavad pühendumist ning võimaldavad neil ülesandeid sooritada ilma liigse supervisiooni või sekkumisest. Samas võib avalike institutsioonide bürokraatlik ja hierarhiline struktuur takistada sellise tegevuse arengut meeskonnas (*Ibid.*). Samale teemale on tähelepanu juhtinud ka Vann (2004), kes keskendub oma lähenemises vastuolule, mis tekib avaliku sektori bürokraatia (poliitikad, reeglid ja regulatsioonid) ja erasektori tööriistade (nagu projektijuhtimine ja protsessimudelid) vahel.

Olgugi et vastuseisu muutustele loetakse sageli ka bürokraatlikest süsteemidest tulenevaks, viitab Olsen (2006), et tegemist võib olla pigem organisatsioonilise

probleemiga, mis on seotud stiimulitega. Reformid ja innovatsioon eeldavad sageli tegevuste dubleerimist, ja kui lihtsustamine ei ole lõppeesmärgina piisavalt selgelt defineeritud, töötajate kaasamine protsessidesse ebapiisav ja keeruliste ülesannete täitmisest saadavad stiimulid väiksed, on see samuti üks võimalikest vastuseisu tekkimise põhjustest (Welp *et al.* 2007). Selznick (1953) ja Stone (2002) on väitnud, et protsessi kaasatud inimesed tunnevad üldiselt, et otsused on õiglasel, isegi kui nad sisuliselt otsusega nõus ei ole. Seetõttu on kaasamine on üks oluline tegur, mis võimaldab muutusi organisatsioonis tõhusamalt läbi viia. Seda eriti avalikus sektoris, kus seotud osapooli on üldjuhul rohkem ja avaliku sektori organisatsiooni vastutus nende ees suurem.

Töö teoreetilise osa kokkuvõtteks võib välja tuua, et lähenemisi muutuste juhtimisele on palju ja need erinevad nii detailsuse kui vaatenurga poolest, mis on vastavuses seisukohaga, et ühte standardset lahendust muutuste juhtimiseks ei ole. Sõltumata sellest, kas tegemist on era- või avaliku sektoriga, tuleb käsitlustest ühtemoodi välja, et peamiseks muutuste ebaõnnestumise põhjuseks on liigne keskendumine strateegiatele ja eesmärkidele ning vähene fookus inimestega seonduvatele teguritele nagu muutusprotsesside suhtes tekkinud hoiakud, töötajate hinnangud organisatsiooni muutumisvalmidusele või vähesest kaasamisest ja kehvast sisekommunikatsioonist tingitud tõrked. Üldiselt peetakse avaliku sektori muutumisvalmidust madalamaks kui erasektoris, kuna muutuste juhtimist avaliku sektori organisatsioonis mõjutavad mitmed erinevad sidusgrupid, kellega tuleb protsessi planeerimisel arvestada. Samas tuuakse ka avaliku sektori käsitlustes selgelt välja vajadus keskenduda muutuste planeerimisel ja juhtimisel inimestega seonduvatele teguritele, mida saab eelkõige mõjutada läbi hoiakute ja läbimõeldud kommunikatsiooni.



## **2. MUUTUSTE JUHTIMINE TARTU LINNAVALITSUSES HOIAKUTE JA KOMMUNIKATSIOONI PERSPEKTIIVIST**

### **2.1. Ülevaade organisatsioonist, uurimismetoodika ja valim**

Tartu Linnavalitsuses töötas 2019. aasta 1. jaanuari seisuga 343 inimest, kes on jaotunud 11 osakonna vahel. Enamik osakondi (8) on jaotunud teenistusteks, mida juhivad teenistuste juhid. Valdkondade juhtimine on jaotunud linnapea ja viie abilinnapea vahel. (Tartu Linnavalitsuse struktuur on toodud Lisas 3.) Sisuliselt on tegemist asutusega, mis sisaldab endas 11 väiksemat organisatsiooni (osakonnad), millest igal on oma eelarve, plaanid ja kohustused linnakodanike ees.

Tartu Linnavalitsus on oma väärtustena määratlenud tarkuse, hoolivuse ja uuendusmeelsuse ning seetõttu soovib organisatsioon olla oma tegevuses teerajaja ja innovatsioonivedur. Alates 2000. aastate algusest on läbi viidud mitmeid muutusi ja innovatsiooniprojekte, mis puudutavad korraga kas mitmeid Tartu Linnavalitsuse osakondi või kogu organisatsiooni tervikuna. Näiteks on kogu Tartu Linnavalitsuse dokumendihaldus alates 2003. aastast digitaliseeritud, osa linna eelarvest jaotatakse läbi kaasava eelarve rahva arvamuse põhjal, kasutusele on võetud Tartu haridusteenuste haldamise süsteem Arno, alates 2019. aasta juulist läheb linn üle uuele liinigraafikule, jne (Tartu Linnavalitsus 2019). Kõigi eelkirjeldatud muutuste planeerimine ja elluviimine on hõlmanud mitmeid linnavalitsuse osakondi, tuues mõnel juhul kaasa ka restruktureerimise. Selle põhjal võib väita, et muutusprotsessid ei ole Tartu Linnavalitsuse töötajatele võõrad. Samas jäävad paljud muutusinitsiatiivid venima või ebaõnnestuvad täielikult ja seetõttu võivad ka hoiakud muutustesse olla üsna erinevad.

Käesolev magistritöö koosneb kokku viiest uurimisetapist. Töö esimeses etapis, 2018. aasta oktoobrist 2019. aasta jaanuarini, analüüsiti muutuste juhtimise teoreetilisi aluseid ja töötati läbi muutuste juhtimisega seonduv teoreetiline kirjandus hoiakute,

kommunikatsiooni ja avaliku sektori vaatenurgast. Töö teise etapina valiti välja andmekogumismetoodika ja koostati intervjuu kava. Lähtuvalt teoreetilise kirjanduse analüüsist ja Tartu Linnavalitsuse kui organisatsiooni spetsiifikast ning ülesehitusest valis töö autor empiiriliseks andmekogumise meetodiks poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuu, kuna struktureeritud ja poolstruktureeritud intervjuud on sotsiaalteadustes kvalitatiivsete andmete kogumiseks kõige tõhusam vahend (Luna-Reyes, Andersen 2003). Fookusgrupi intervjuu andmekogumise meetodina annab võimaluse koguda suhteliselt suure vastajatehulga juures paindlikku ja mitmekülgset sisendit ning teha vajadusel jooksvaid detailitäpsustusi. Ühtlasi võimaldab see kõige paremini kaasata töötajaid ning lihtsamini avaneda ka nendel, kes personaalse intervjuu või ankeedi raames võiksid jääda kidakeelseks. Arutelu vorm loob soodsamad alused ka võimalike uute ideede tekkimisele arutelu käigus ning saada organisatsiooni seest kõige vahetumat sisendit juhtkonnale.

Intervjuu struktureeriti nelja teemakategooriasse (intervjuu kava on toodud Lisas 1):

1. Hoiakud
2. Kaasamine
3. Kommunikatsioon
4. Muutuste protsess

Kaasamine ja muutuste protsess lisati töö fookusteemadele eesmärgiga intervjuueeritavate jaoks valdkondi paremini avada ning teooriast lähtuvalt koguda täiendavaid andmeid võimalike seoste kohta. Esimese osa eesmärgiks oli välja selgitada töötajate esmased mõtted ja emotsioonid seoses muutus- ja innovatsiooniprotsessidega Tartu Linnavalitsuses ja läbi selle kaardistada üldised hoiakud muutustesse. Esimeses osas paluti töötajatel tuua ka näiteid innovatsioonist Tartu Linnavalitsuses, et hinnata, kas ja kui teadlikud on töötajad organisatsiooni muutus- ja innovatsiooniprojektidest. Teises osas soovis töö autor kaardistada töötajate mõtteid, kuidas kaasata muutusprotsessidesse muutumatuid töötajaid, missugused võiksid olla võimalikud lisastiimulid ning kas ja mil määral tuleks avaliku sektori muudatustesse kaasata avalikkust. Kommunikatsiooniga seonduvate küsimuste eesmärgiks oli välja selgitada töötajate arvamus kommunikatsiooniprotsessist muutuste juhtimisel Tartu Linnavalitsuses ja muutuste eesmärgistamisest. Neljanda osa küsimuste eesmärgiks oli

muutuste juhtimisega seonduvate probleemide ja võimaluste kaardistamine töötajate arvamuste põhjal.

Kolmanda etapina viis töö autor pool-struktureeritud fookusgrupi intervjuud läbi Tartu Linnavalitsuse kõikides osakondades (11) ajavahemikul 21.märts – 16. aprill 2019. Kokku osales intervjuudel 70 Tartu Linnavalitsuse töötajat, mis on 66% intervjuudele kutse saanud inimestest. Keskmine intervjuu kestus oli 1 tund ja 33 minutit. Tabelis 4 on toodud intervjuude toimumise ajad, kestus ja kutsutute ning osalejate arv iga intervjuu kohta.

**Tabel 4** Fookusgrupi intervjuude ülevaade

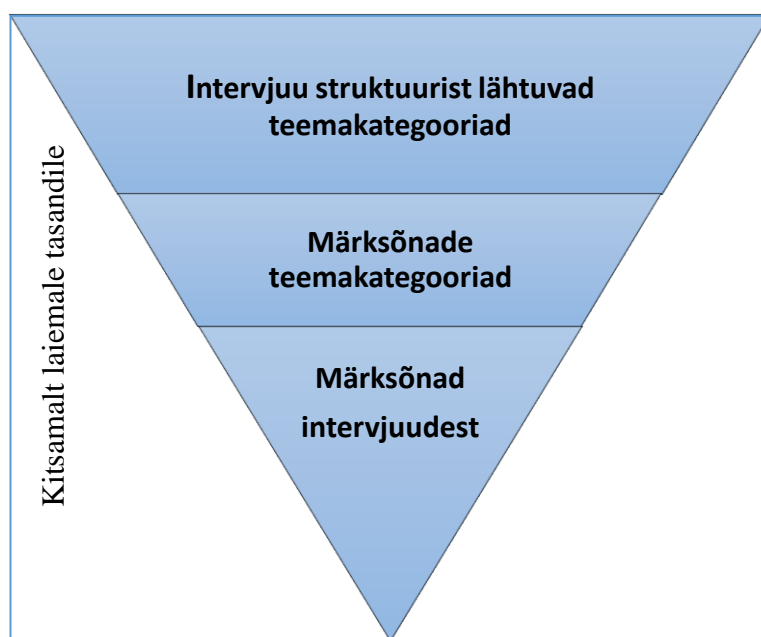
	<b>Osakond</b>	<b>Toimumis - kuupäev</b>	<b>Kestus</b>	<b>Inimesi osakonnas</b>	<b>Osales</b>
1.	Avalikud suhted (ASO)	21.03.2019	1h48min	9	7
2.	Ettevõtlus (EVO)	27.03.2019	1h46min	7	5
3.	Arhitektuur ja ehitus (AEO)	28.03.2019	1h05min	22	4
4.	Kultuuriosakond (KO)	29.03.2019	1h42min	18	7
5.	Linnavarad (LV)	29.03.2019	1h09min	29	5
6.	Haridusosakond (HO)	1.04.2019	1h26min	12	7
7.	Linnavalitsuse kantselei (LK)	2.04.2019	1h45min	75	7
8.	Linnamajandus (LMO)	3.04.2019	1h32min	34	6
9.	Linnaplaneerimine ja maakorraldus (LPMKO)	4.04.2019	1h24min	25	5
10.	Rahandusosakond (RO)	4.04.2019	0h49min	45	4
11.	Osakondade juhatajad (JUH)	5.04.2019	1h43min	11	8
12.	Sotsiaal- ja tervishoiuosakond (STO)	16.04.2019	1h24min	63	5

Allikas: autori koostatud.

Kuna Tartu Linnavalitsuse osakonnad on erineva suurusega, varieerudes seitsmest 75-ni, kaasas töö autor kahest kõige väiksemast osakonnast – avalike suhete ja ettevõtluse osakonnast – ja osakondade juhatajate hulgast kõik töötajad. Ülejäänud osakondade puhul koostati intervjuu grupid juhuvalimi põhimõttel, hõlmates kutsutute ringi igast osakonnast 8–10 inimest. Kuna kõik intervjuud viidi läbi tööpäeva jooksul, oli

intervjueeritavaid piisava valimi tagamiseks fookusgruppidesse kutsutud varuga. Ühel juhul tuli intervjuu aeg vähese esmase osaluse tõttu ka ümber tõsta. Osakondade valimisse kuulusid spetsialistid, peaspetsialistid ja/või valdkondade juhid. Avatuma tagasiside saamiseks töötajatelt ei kaasatud osakondade intervjuudes teenistuste juhte ega osakondade juhatajaid. Et kaardistada, kas ja kui palju erinevad töötajate arvamused ja hoiakud osakondade juhatajate omadest, viis töö autor eraldi läbi fookusgrupi intervjuu ka osakondade juhatajatega. Intervjuud salvestati diktofoniga ja paralleelselt intervjuuga tehti ka kirjalikke märkmed.

Töö neljanda etapina toimus intervjuu andmete kodeerimine ja analüüs. Intervjuude analüüsimisel kasutati kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, kuna võrdluses standardiseeritud kontentanalüüsiga võimaldab see paindlikult kodeerida respondentide vihjeid ja nägemusi, annab laiemad tõlgendamisvõimalused ning pakub võimalust koode ja kategooriaid analüüsi käigus täiendavalt lisada. Töö autor välistas standardiseeritud kontentanalüüsi uurimismeetodina ka seetõttu, et tegemist on avastusliku uuringuga ja seetõttu võib tekkida oht, et liigne standardiseerimine kahandab analüüsi sisukust. Andmete koodeerimiseks ja analüüsiks koostati Exceli tabel, kuhu koondati üleliigsest ja eba-vajalikust infost puhastatud väljavõtted intervjuudest. Intervjuude sisu kategoriseeriti kolmel tasandil, mis on toodud joonisel 1.



Joonis 1: Intervjuude kategoriseerimise tasandid (autori koostatud)

Lisaks intervjuu kava alateemadele tekkis töö käigus vajadus tulemuste paremaks süstematiseerimiseks eraldiseisvalt liigendada ka avalikkuse kaasamise temaatika, kuna see põhjustas intervjuudel elavat diskussiooni, ja avaliku sektori organisatsiooni puhul võib avalikkuse kaasamine või mittekaasamine protsesse märkimisväärselt mõjutada. Tulemuste kirjeldamisel ja analüüsis on avalikkuse kaasamine siiski kajastatud üldise kaasamise temaatika all.

Viimase, viienda etapina, toimus uurimistulemuste süntees teooriaga ja ettepanekute koostamine muutuste tõhusamaks juhtimiseks Tartu Linnavalitsuses, mille tulemusi käsitlevad käesoleva töö järgmised peatükid.

## **2.2. Tartu Linnavalitsuse töötajate arvamused muutuste juhtimisest hoiakute ja kommunikatsiooni vaatenurgast**

Fookusgrupi intervjuud, mis viidi Tartu Linnavalitsuse osakondade töötajatega läbi 2019. aasta kevadel, toimusid pingevabas ja avatud õhkkonnas ja vastajate valmidus muutustega seonduvaid teemasid arutada oli enamikes gruppides kõrge. Töö autori hinnangul võis vestluste avatusele kaasa aidata see, et töö autor Tartu Linnavalitsuse töötajana ei ole paljude jaoks ei võõras inimene, olles samas vastajate jaoks väljaspool oma (avalike suhete) osakonda siiski neutraalne osapool. Enamik inimesi rääkisid intervjuu teemadel avatult, üldine meelsus teemakäsitlusele oli positiivne ning töötajate poolt pakutud mõtted ja ettepanekud äärmiselt huvitavad. Aruteludest väljajoonistunud kitsaskohad olid osakondade lõikes suuresti kattuvad. Suuri vastuolusid töötajate arvamuses ei tuvastanud töö autor ei osakondade vahel ega ka võrdluses osakondade juhatajatega.

Teatud erinevust lähenemistes võis siiski märgata humanitaarvaldkonna osakondade (avalikud suhted, kultuur, haridus, aga ka linnakantselei) ja valdavalt planeerimisega tegelevate osakondade (linnaplaneerimine ja maakorraldus, linnamajandus, rahandus) vahel – esimesena nimetatud lähenesid teemadele loovamalt ja mõnevõrra innukamalt ning nende osakondade muutumisvalmidus oli natuke kõrgem, samal ajal kui planeeringuosakondades kõlas sagedamini “kui öeldakse, siis tuleb teha” mõtteviisi. Erinevust võib selgitada osakondade töö iseloomuga, kuna humanitaarvaldkonna osakondade töö võimaldab üldjuhul mõnevõrra loomingulisemat lähenemist

olukordadele ja töö iseloom eeldab ka kindla (loomingulisema) profiiliga spetsialiste. Kuna osakondade juhatajaid intervjueriti ühe grupina, ei ole käesoleva töö raames võimalik välja tuua selgeid seoseid meeskonna lähenemise ja juhi käitumise vahel.

Intervjuude analüüsi põhjal võib järeldada, et Tartu Linnavalitsus kui organisatsioon on suhteliselt uuendusmeelne ning inimesed on muutuste ja innovatsiooniga harjunud, kuid eelkõige ollakse siiski kursis oma osakonda puudutavate projektidega. Seda illustreerivad hästi vastused intervjuu küsimusele 2, kus paluti nimetada olukordi, kus Tartu Linnavalitsus on olnud innovatiivne. Kõikidest osakondadest suudeti tuua mitmeid erinevaid näiteid.

*“Kaasav eelarve ja ühistranspordisüsteem - targad infopostid, rattaringlus, mingil hetkel oli veevärgi teema. Smatencity projekt.” (Intervjuu 4)*

Enamik neist piirdus osakonna enda tegevusega, aga väga mitme erineva osakonna poolt tõesteti esile transpordisüsteemi uuendusi (rattaringlus, uus liinivõrk), kaasavat eelarvet, paberivaba asjaajamist Tartu Linnavalitsuses ja erinevaid haridusuuendusi.

## **Hoiakud**

Hoiakud muutuste, eriti just uuenduste suhtes on üldjoontes pigem positiivsed, aga kõikidest intervjuudest kõlas ühtemoodi läbi mure muudatusprotsesside läbimõelduse, meeskonna kaasamise kui kommunikatsiooni osas.

*“Mina kirjutasin kaks sõna: esimene on 'positiivne' ja teine on 'ettevaatlik'. Kõik muutused ja igasugune arenemine on ju ainult hea, aga see peab olema väga läbimõeldud. Struktuur on suur, süsteemid on suured, et kui kusagilt otsast midagi muutma hakatakse, siis kusagilt teiselt otsast midagi katki ei lähe. Et oleks suurelt läbi mõeldud ja analüüsitud.” (Intervjuu 8)*

*“Innovatsioon on asjade loomulik käik, sellega kaasnev on segadus, mis võib olla tingitud info puudusest või ebapiisavast kommunikatsioonist. Kindlasti toob kaasa ootusärevuse.” (Intervjuu 2)*

See väljendub ka joonisel 2 toodud märksõnapilves, mis koondab endas vastajate esmaseid assotsatsioone ja nende kaalukust (enam esinenud märksõnad on suuremalt) seoses muutustega. Negatiivsete märksõnadena esinesid muuhulgas ka ärevus, segadus ja ettevaatlikkus, mis mitmete autorite (nt Bordia *et al.* 2004; Wanberg, Banas 2000; Seijts, Roberts 2011) käsitluste põhjal viitavad ebaõnnestunud kogemustele varasemate muutusiniitiatiividega ja sellest tingituna negatiivsete assotsatsioonide tekkimisele.



Joonis 2: Vastajate esmased muutustega seonduvad assotsatsioonid (autori koostatud)

Negatiivse alatooniga märksõnade visuaalset ülekaalu saab selgitada sellega, et inimesed, kes muutusi ja innovatsiooni positiivselt võtmes nägid, liikusid oma mõtetega väga erinevates suundades kuni väga konkreetsete muudatsettepanekuteni välja. Kui negatiivse alatooniga märksõnadest kerkisid selgelt esile “eesmärgi puudumine” (13 korral), “idee läbimõeldus” (11), “segadus” (8) jne, siis teemakategooriasse “tööprotsesside lihtsustamine” (23 korral) mahtusid muuhulgas näiteks uuemad ja lihtsamad platvormid, kaugtöö, paindlik tööaeg ja digitaliseerimine, mis kõik viitavad sellele, et muutusi nähakse positiivsena. Võib öelda, et kuna nendel vastajatel ei ole muutuste ees hirme või olid need võrreldes teiste vastajatega väiksemad, siis oli neil võimalik mõelda järgmisel tasandil ja suunas, missuguseid muutusi nad näha sooviksid.

*“Ma tahaks isegi, et väga julgelt tegeletaks uuendustega. Aastakümnetega juurdunud harjumused ja piiri tõmbamine, sellele tuleks radikaalselt läheneda.” (Intervjuu 1)*

*“Kaasajastus, uuemad, paremad praktikad, töökorralduse muutmine. Mõned struktuurid või on ajale jalgu jäänud. Minu töökorralduses ka öeldi et kui tööle asusin, siis hea oleks parimaid praktikaid kasutada, aga neid ei pea kasutama iidvanu, vaid võtta aluseks tänapäeva asju, mida on uuritud ja teistes ettevõtetes asutustes kasutatud.” (Intervjuu 7)*

Töötajate hoiakutes ei olnud võimalik välja tuua selgeid erinevusi osakondade vahel ega ka juhatajate ja osakondade vahelises kontekstis. Üks väheseid erinevusi oli osakonnajuhatajate intervjuul esile kerkinud mure, mida teistes intervjuudes mainiti vaid üksikutel kordadel, et uuendus ei toimuks vaid uuenduse enda pärast:

*“Tehnoloogia aspekti poolelt meenus ehitisregister. Mõte, et muudame kõik digitaalseks, aga sisuliselt on tekkinud süsteem, mis on samasugune pabertoimikute süsteem, lihtsalt arvutis. Edasiminekut ei ole. Me saaksime selle mudeli anda ametnikule, aga me toodame neidsamu asju.” (Intervjuu 11).*

Kokkuvõtlikult võib siiski öelda, et osakondade muutumisvalmidus on üsna kõrge ja peamisteks murekohtadeks olid pigem muutuste kommunikatsioon, eesmärk ja läbiviimise protsess.

## **Kaasamine**

Welp *et al.* (2007) väidavad, et vastuseis muutustele võib tekkida seetõttu, et lõppeesmärk ja muutusest saadav kasu meeskonnale ei ole sageli piisavalt selgelt esile toodud ning seetõttu on tegemist ühe võimaliku vastuseisude tekkepõhjusega. Olgugi et vaid üksikud intervjuueeritavatest väljendasid otseselt võimalikku vastuseisu muutustele, joonistusid intervjuude analüüsil eelkirjeldatud teemad siiski kaasamise temaatika peamiste pidepunktidenä välja. Läbivalt – nii töötajate kui osakondade juhatajate intervjuudes – toodi välja, et meeskonna jaoks on kaasamise võtmeteguriks selgitused, miks midagi tehakse, ja tegevuste eesmärkide lahtimõttestatamine töötajate jaoks:



*“Ma arvan, et pool vastuseisu tuleneb sellest, et esimeses faasis ei kiputa selgitama, miks seda muudatust vaja on ja mis selle inimese jaoks paremaks muutub. Seetõttu tekib kohe ka skeptitsism, miks me muudame midagi muutmise enda pärast.” (Intervjuu 11)*

*“Eesmärk! Et ma oleks nõus, ma pean nägema mingit sihti. Minu meelest Tartu Linnavalitsus teab suunda küll, enamvähem kõik töötajad teavad ka, aga mida me ei tea on see, kuhu me jõuda tahame. Kui ütleme, et meil oleks tore ja hea elada, siis see ei ole konkreetne eesmärk. Eesmärk peab olema konkreetsem.” (Intervjuu 2)*

Enamikes intervjuudes (7) leiti, et ootuste puhul ei piisa enamasti vaid selgitustest, mida ja miks tehakse, vaid oluline on välja tuua, mis tulu inimene muutusest saab:

*“Üldine printsiip, et inimese motiveerimiseks on sul vaja anda inimesele seda, mida tema tahab, mitte seda, mida sina tahad.” (Intervjuu 6)*

Lähtudes erinevate autorite (nt Kotter 1995; Higgs ja Rowland 2005) toodud käsitlustest, mis peavad juhi või liidri rolli muutuste protsessis kõige olulisemaks, eeldas töö autor, et sama tulemus joonistub välja ka läbiviidud intervjuudest. Vahetu juhi rolli olulisus muutuste võtmes jäi töötajate tagasiside põhjal pigem tagasihoidlikuks. Vahetut juhti nähakse muutuste protsessis pigem koordinaatorina, muutusi puudutavat baasinfot oodatakse eelkõige linnapea ja abilinnapeade tasandilt.

*“Aga kui me lähme tagasi selle eelmise aasta innovatsiooniosakonna teema juurde. Ma arvan, et kui seda infot oleks jagatud osakonna juhatajaga, siis mina oleks tahtnud, et seda infot jagab keegi kõrgemalt, kes seda protsessi algatas. Selleks, et kaasata töötajaid ja näha nende valmisolekut, et panna nad aktsepteerima ja kaasa lööma. Sel puhul ei pruugi vahetust juhust olla abi. Tema on ikkagi info vahendaja. Sel juhul peaks info allikas seda tegema.” (Intervjuu 2)*

*“Vanasti küll Ansip pidas kõnet. Meie käest ei oodatud midagi, aga see oli tore.” Kolleeg lisab kõrvalt: “Tundsid ennast väikeaktsionärina.” (Intervjuu 9)*

Osakonnajuhatajate roll info vahendajana selgitab paljuskki ka väheseid erinevusi töötajate ja osakonnajuhatajate intervjuudes – sageli seisavad osakonnajuhatajad samade probleemide ees, kus nende meeskonnadki. Kaasamise teemakäsitluse juures joonistus

välja mõttekäik, et meeskonda on võimalik paremini kaasata, kui anda neile muutuste protsessis oma kindel roll ja vastutus. See ühildub nende teoreetikute vaatenurgaga (nt Isett *et al.* 2011), kes viitavad sellele, et muutuste juhtimist on võimalik jaotada kaastöötajate koalitsiooni vahel.

*“Ma arvan, et tuleb inimesele anda vastutus selles protsessis. inimene peab tundma, et protsess on tema oma. et ta on oluline osa.” (Intervjuu 6)*

Ühes intervjuus toimus vastutuse mõttekäigu edasiarendus, mille tulemusena pakuti välja idee, mis kaasab ühelt poolt töötajaid ja teiselt poolt loob paremad võimalused teenuste innovatsiooniks. Pakutud idee võiks liigitada käesoleva uurimistöö praktiliste leidude hulka:

*“Meil peaks olema teenuste arenguveestlused – et igal teenusel on omanik: “Räägi, kuidas sinu teenusel läheb? Kuidas sa tahad et see areneks?” jne.” (Intervjuu 7)*

Oluliseks peeti ka teise poole argumentide ära kuulamist ja järjepidevat selgitamist. Kuigi oli ka vastajaid, kes olid seisukohal, et kõik inimesed ei olegi kaasatavad, leidis enamik, et mõnel inimesel on küll pikem “viiteaeg”, aga piisava koguse selgituste ja läbipaistvuse korral on enamik meeskonnast valmis muutustega kaasa tulema. Ühe peamise kriitikana toodi intervjuude käigus välja, et seni on muutusi puudutav info tulnud pigem ootamatult ja kui teave töötajateni jõuab, siis ei ole võimalik enam kaasa rääkida, vaid tuleb lihtsalt aktsepteerida.

*“Nendega üks asi, mis võib-olla töötab, on see, kui sa ei lähe mitte kirvemeetodil lööma selle otsusega, vaid pigem selliste vanade olijate sümpaatiat tekib siis, kui sa näitad, et sa oled oma kodutöö väga hästi ära teinud ja rohujuure tasandil läbi mõelnud.” (Intervjuu 7)*

Töötajate ideede kogumine on üks võimalikke vahendeid kaasatuse tunde tekitamiseks (Bharadwaj 2014). Seetõttu uuris töö autor vastajate nägemust sellest, kuidas teostada Tartu Linnavalitsuses ideekorjet alt üles nii, et meeskond julgeks ideid pakkuda ja need ka juhtideni välja jõuaksid. Tabelis 5 on toodud töötajate üldine nägemus sobilikest ideekorjekanalitest.

**Tabel 5** Töötajate poolt eelistatud ideekorjekanalid

Osakond Kanal	Avalikud suhted	Ettevõtlus	Arhitektuur ja ehitus	Kultuur	Linnavarad	Haridus	Linnakantselei	Linnamajandus	Linnaplaneerimine	Rahandus	Osakondade juhatajad	Sotsiaal- ja tervishoid	Kokku
Välisekspertide kaasamine	1			3									4
Ajurünnak/ümarlaud	1			1			2	1		1	2		8
Rahulolu-uuring/muu küsitlus	2			1								1	4
Suhtlus otsese juhiga	1	1	1		2	1	1			1			8
Avatud uste poliitika		1								1	1		3
Arenguvestlused			1	3	1	1					2	1	8
Meeskonnaüritused			4						3			2	9
Kõigepealt arutan kolleegiga			2	1								1	4
“Ametnik pakub” (anonüümne)			1		2								3
Teen ise ära			1				1						1
Boonused											1		1
Ideed peavad saama tagasiside	3				1							1	5

Allikas: autori koostatud

Selle küsimuse vastuste dünaamikast peegeldus osaliselt, missugune on meeskonnasisese kommunikatsiooni ülesehitus ja kui avatult suheldakse oma otsese juhiga. Üldiselt võib siiski öelda, et eelistatud variant ideede pakkumiseks oli oma otsese juhiga suhtlemine kas siis struktureerimata otsesuhtluse, arenguvestluse või “avatud uste poliitika” vormis.

*“Arenguvestlus on ka hea meetod, eelmine aasta sellest oli kasu. Et on ka privaatne moment. Muidu alati koos, aga siis on rütmi muutus.” (Intervjuu 4)*

Need meetodid olid ühtemoodi populaarsed nii töötajate kui osakonnajuhatajate hulgas millest võib järeldada, et enamikes Tartu Linnavalitsuse osakondades on suhteliselt head eeldused “alt üles” lähenemiseks. Siiski kasutati mitmel juhul täpsustavalt

tingimusi “peaks saama”, “kui töötaja tunneb, et teda kuulatakse”, “rolli mängib teineteise usaldamine”.

Kui mitmete vestlusgruppide puhul alustati anonüümsusest, siis arutelu käigus jõuti üldjuhul selleni, et ideekorje siiski päris anonüümne olema ei peaks:

*“Selle anonüümsusega on nii ja naa. minu arust peab käima kaasas see mentaliteet, et juhid ei vihasta nende ettepanekute peale, vaid võtavad seda kui neutraalset asja, mida on võimalik paremaks teha.” (Intervjuu 7)*

Eelnev ilmselt selgitab ka ajurünnaku/ ümarlaua ja välisekspertide kaasamise ideede võrdlemisi suurt ja osakondadeülest populaarsust. Neutraalse osapoolte kaasamine ideede genereerimisse on vaieldamatult ka üks tõhusamaid meetodeid. Siin võib paralleele tõmmata laiemalt Isett *et al.* (2013) käsitlusega, mille kohaselt sõltumatute osapoolte kaasamine muustusprotsessi laiemalt võib anda tõhusamaid tulemusi.

Ka ideekorje kontekstis kerkis väga selgelt esile tagasisidestamise temaatika. Töötajad tõid ühelt poolt välja, et nende jaoks on oluline nende ära kuulamine, aga enamike intervjuude käigus rõhutati vajadust saada tagasisidet ka juhul, kui ideed parasjagu ei rakendata. Sama väidab ka Bharadwaj (2014), pidades oluliseks faktoriks tagasiside kvaliteeti, mida invidiivid oma töötulemustele saavad: kui töötajad tunnevad, et neid tagasisidestatakse vaid juhul, kui midagi on tehtud valesti, võib see olla hoiatussignaaliks muutuste läbiviimise haldamisel.

*“Inimesel ei saa jääda tunne, et see läheb kuhugi mutiauku ja sellele peab tulema tagasiside. Kõige tähtsam, et sulle keegi vastaks ja annaks teada, kas sellega on mõtet edasi minna ja kui ei, siis miks.” (Intervjuu 1)*

Suhteliselt palju rõhutati intervjuudes ka koolituse ja toe olulisust. Teema kerkis mitmeid kordi esile nii töötajate kui osakonnajuhatajate hulgas, sealjuures vaated vajalikust toest olid vastajate puhul väga erinevad. Mainiti nii koolitust, näiteid parimatest praktikatest, mentorit, IT tuge, inimesi, kelle käest küsida, kui ka julgustamist. Samuti toodi välja, eelkõige just juhatajate poolt, et vaja on luua teadmist, et eksimine on aktsepteeritav.

*“Vigu peab andeks andma ja ei tohi neid ette heita. Ja arutama mitte seda, mis sa kokku keerad, vaid kuidas seda tulevikus vältida.” (Intervjuu 11)*

Koolituste ja toe kontekstis ei ole võimalik tuua selgeid paralleele toe liigi ja osakondade eelistuste vahel. Küll aga peab töö koostaja oluliseks juhatajate meelsust luua õhkkond, kus eksimine on lubatud. Kuna intervjuu osakonnajuhatajatega toimus ühena viimastest, ei olnud saadud sisendile võimalik enam kõrvale koguda töötajate hinnangut, kui palju seda tavapraktikas juhtide poolt tegelikult rakendatakse.

Ciobanu *et al.* (2019) on toonud esile, et kaasavad personalijuhtimise tavad rõhutavad töötajate koolitamise olulisust. Kuigi koolituse ja toe olemasolu vajadust tõid intervjuudes välja ka vastajad, siis toe reaalse olemasolu temaatika oli kriitilisem, kuna eranditult kõikidel intervjuudel jõuti ühel hetkel tõdemuseni, et vähemalt osa koolitusest peaks tagama personaliteenistus, aga täna ei tunnetata, et tuge personaliteenistusest oleks piisavalt.

*“Kas personaliosakond ei peaks sisseelamise eest vastutama?” (Intervjuu 8)*

*“See hakkab tegelikult HR-ist peale. Personali ja kultuuriruumi kujundamine on ülitähtis osa. Ainult õiged pusletükid saavad pildi kokku panna. Teravad inimesed eri visioonidega ei saa ühte asja ajada – see pole jätkusuutlik. Paratamatult on poliitika osaliselt ka mängus.” (Intervjuu 7)*

Üldine rahulolematuse tööga oli keskmisest kõrgem kõikides osakondades ja seetõttu oli töö autoril mõnevõrra keeruline hinnata, kui palju eeldatakse personaliteenistusest muutuste juhtimise toe kontekstis tegelikku panust ja kui palju tuleb etteheiteid üldise rahulolematuse baasilt.

Avalikkuse kaasamisel eristasid vastajad selgelt, kas muutuse puhul on tegemist teenuste uuendusega või organisatsioonisisese muutusega. Teenuste puhul leiti üksmeelselt, et teenuste uuenduste puhul on oluline, isegi võtmetähtsusega just linnakodanike arvamuse küsimine. Sama oluliseks peeti linnakodanikke puudutavate teenuste muudatuste kommunikatsiooni, mille piisavuse ja kättesaadavuse osas oli väga erinevaid arvamusi.

*“Mina mäletan, et enne rattaringluse asja tehti küsithusi, et kuhu te tahaksite neid rattaringluse punkte saada – kus võiksid olla paremad jalgrattateed. Ma mäletan, et ma ise ka nagu täitsin neid ankeete ja praegu hakkasid just tööd seal piirkonnas, kus ma tahtsin. Minu arust on Tartu üpris heal teel praegu, vähemasti see valdkond on hästi korraldatud.” (Intervjuu 11)*

Arvamuste spekter avalikkuse kaasamise osas organisatsioonisisestesse muutusprotsessidesse oli tunduvalt laiem. Suur hulk vastajatest leidis, et tegemist on organisatsiooni siseasjaga, millesse laiemat avalikkust kaasama ei peaks. Samas oli ka neid, kes olid teisel seisukohal, leides, et avalikkuse kaasamine teatud mahu on oluline aspekt läbipaistvuse ja mainekujunduse seisukohalt, kuigi on keeruline määrata, mis mahu avalikkust organisatsioonisisestesse teemadesse kaasata nii, et kasu asemel sellest kahju ei tõuseks:

*“Otsuste tegemiseks peab olema väga palju teadmist, kuidas asjad toimivad. Kui sa lihtsalt võtad avaliku arvamuse ilma inimesi enne harimata... Näiteks keegi ütleks, et korraldame osakonna ümber – avalik arvamus hakkab ütlema, keda on vaja ja keda mitte. Kui sul pole infot, mis on need asjad, mis me ära peame tegema, siis sa avaldad ühtemoodi arvamust. Kui sa tead infot, siis on su arvamus teistmoodi. Ehk siis kui sa pole informeerinud, siis sa ei peaks kaasama.” (Intervjuu 6)*

Avalikkuse kaasamise määr organisatsioonisisestesse muutusprotsessidesse vajaks kindlasti täiendavat uurimist. Intervjuude põhjal võib siiski järeldada, et Tartu Linnavalitsuse töötajatel on selge arusaam avalikkuse rollist ja kaalukusest oma töö kontekstis ja sellega püütakse ka arvestada.

## **Kommunikatsioon**

Muudatusi puudutava informatsiooni kvaliteeti ja kõrget osalust peetakse peamisteks teguriteks, et meeskond muutusprotsesse paremini aktsepteeriks ja toetaks (Rafferty, Restubog 2010; DeVos *et al.* 2017). Olgugi, et enamik intervjuueeritavatest enda sõnul muutustele vastu ei ole, kerkis intervjuudest esile siiski mitmeid kriitilisi tegureid. Kõige enam, läbi kõikide intervjuude, tõusid esile erinevad kommunikatsiooniga seonduvad teemad. Palju käsitleti intervjuudel nii informatsiooni korralduse kui ka

liikumisega seonduvaid küsimusi. Töötajate hinnangul on probleemiks nii info liikumine nii ülevalt alla, osakondade vahel, kui ka mitmetel juhtudel osakondade siseselt. Enam tähelepanu ja arutelu pälvisid eelinfo puudumine ja info ebapiisav liikumine tasandite vahel, valikuline kaasamine, kahesuunaline kommunikatsioon ja tagasiside, kommunikatsioonikanalite olulisus ja protsesside kokkul leppimine organisatsioonis. Märksõnad “info ei liigu” (7), “eelinfort ei ole” (10), “info ei liigu ülevalt alla” (13), “infokorraldus” (3) või ebaõnnestunud info liikumine näidete kujul (5) kerkisid esile erinevate teemade juures läbi kõikide intervjuude.

Info, eelkõige eelinfo olulisus kerkis esile hoiakutest ja seda peeti üheks võtmeteguriks ka kaasamise tunde tekkimisel. Intervjueeritavad tõid korduvalt välja, et muutumatutel inimestel on tarvis muutustega harjuda enne, kui nad on valmis nendega kaasa minema, ja eelinfo olulisust seostati ka tundega, et nende arvamusest huvitatakse.

*“See muutustega leppimine võib olla nii erinevatest asjadest tingitud. Tuleb anda aeg info andmise ja edasi liikumise vahel. Peab olema mõttega harjumise ja seadmisega aeg.”*  
(Intervjuu 6)

*“Tegelikult oleks parem, kui osakonna info ka paremini liiguks. Olekski kasvõi väike koosolek nädalas. See tekitab kaasatuse tunde, kui sa tead.”* (Intervjuu 3)

Info ülevalt alla liikumise võtmes nägid töötajad peamist tõrkekohta selles, et osakonnajuhatajad küll kohtuvad iganädalaselt, aga info ei liigu edasi järgmistele tasanditele ja mitmed ajakriitilised teemad jõuavad töötajateni kas liiga hilja või üldse mitte. Info liikumise temaatika tõstatus nii teravalt, et teatud puhkudel räägiti küsimusest mitte ainult muutuste, vaid ka erinevate päevateemade võtmes.

*“Minu jaoks viimane kord oli selle teie asutuse loomine. Kuulsid seda kuskilt teiselt töötajalt, on jutud, et on nii ja naa. Küsisin, miks keegi ülemus ei räägi, siis öeldi selle peale, et me ei saa midagi ütelda, ei ole midagi kindlat otsustatud. Eelinfo võiks ka tulla kasvõi osakonnajuhatajalt.”* (Intervjuu 8)

Mitmel korral tõstatus ka organisatsioonisisese läbipaistvuse teema, mida juuresolev näide samuti üsna ilmekalt illustreerib. Ka teistest osakondadest märgiti mõnel juhul ära, et aeg-ajalt on tunnetatud inimeste valikulist kaasamist, kuigi samas leidsid kõik, et

planeeritavatest suurematest muudatustest peaks organisatsiooni sees rääkima avalikult. Ka Bharadwaj (2014) toob kitsaskohana välja, et hierarhiline organisatsioonistruktuur ja paralleelsed kommunikatsiooniliinid viivad ebaselguse ja sõnumite kvaliteedi vähenemiseni, seetõttu on oluline, et kommunikatsioonistruktuur oleks igas suunas (nii ülalt alla, alt üles kui ka horisontaalselt) võimalikult lihtne ja hierarhiavaba – mida formaalsemad ja jäigemad on struktuurid, seda kehvem on tulemus.

Info korralduse juures kerkis esile ainus selge erisus meeskondade ja juhatajate vahel. Kui meeskondade (aga ka juhatajate poolt) peeti väga palju probleemiks seda, et info ei liigu, siis mitu juhatajat tõid välja, et infot on nii palju, et neil on kohati raske selekteerida, mida edastada ja mida mitte.

*“Seda infot on nii palju, et kui sa ei hooma enda asjagi, siis on raske valida, mida teistele saata.” (Intervjuu 11)*

Kirjeldatu võib viidata ühele põhjustest, miks autorid, kes on analüüsinud juhtkonna suhet sisekommunikatsiooni (nt Bel *et al*, 2018), on väitnud, et töötajaid tuleb kommunikatsiooni kaasata “mõõdukas koguses”, samal ajal kui autorid, kes on uurinud töötajate rahulolu seost sisekommunikatsiooni (nt Tkalac Verčič, Pološki Vokić 2017; Welch 2012) väidavad, et avatud kommunikatsioon ja tagasiside on muutusprotsesside õnnestumise võtmeteguriteks. Eelkirjeldatust lähtuvalt kerkis mitmel korral üles idee, et Tartu Linnavalitsuses oleks tarvis sisekommunikatsiooni spetsialisti, kes vastutaks majasisese infovoo loogilise koordineerimise eest.

Enamik intervjuudel osalejatest leidsid, et muutuste kommunikatsioon peaks toimuma otsesuhtlusena. Võimalikest variantidest mainiti intervjuude käigus sobilike võimalustena infotunde/ infopäevi (12 korral), isiklikku suhtlust (9) ja osakonna koosolekut (6). Peamise argumendina otsesuhtluse juures toodi eriti välja, et see võimaldab küsida täiendavaid küsimusi.

*“Infotund või midagi sellist, kus räägitakse otse. Kui inimestel tekib küsimus, siis saab kohe küsida. Et tal ei jääks midagi arusaamatuks ja et ei tekiks negatiivseid mõtteid.” (Intervjuu 5)*



*“Näost näkku. Kui kirja teel saadetakse, siis tekivad küsimused, aga küsida ei ole kusagilt. Selgitama lihtsalt.” (Intervjuu 10)*

Eranditult kõik osakonnad pidasid äärmiselt oluliseks, et suurematele organisatsioonisisestele muutustele eelneks diskussiooni tekitamine ja inimeste arvamuste kogumine. Lisaks eelnevale peeti väga oluliseks erinevat tagasisidet – seda nii muutuste kommunikatsioonis üldisemalt kui arvamuse avaldamisel. Ka juhul, kui idee mingil põhjusel rakendamiseks ei sobi, peetakse oluliseks, et põhjendataks ära, miks see nii on. Eeltoodu on otseses seoses Tkalac Verčiči ja Pološki Vokiči (2017) uuringu tulemustega, mille põhjal kõige olulisemateks teguriteks töötajate kaasamisel on just rahulolu tagasiside, mitteformaalse suhtluse ja kommunikatsiooniga koosolekutel.

*“Kõige vihasemaks mind ajanud muudatus oli see kui muudeti ära meie tööaeg selle põhjal, et üks osakond avaldas soovi, et nemad tahavad lahkuda reedel kell 16. Ja sa isegi ei vaevu küsima, vaid otsustad ühe osakonna soovide järgi. Sama osakond nagunii käis juba sedamoodi tööl. Aga küsige – kui enamik nii otsustab, siis ma allun sellele, aga küsige!” (Intervjuu 1)*

*“Minu meelest on hästi oluline, et kui sa mingi ettepaneku teed, siis peaks sellele tagasiside ja/või adekvaatse vastuse saama. Ükskõik, kas on halb või hea mõte, et see ei läheks musta auku. Siis tekib tunne, et miks ma üldse teen midagi.” (Intervjuu 3)*

Kuigi esmase info edastamiseks peeti oluliseks otsesuhtlust, leidis enamik vastanutest, et info peaks samaaegselt ka kusagil kirjas olema. Sealjuures kirjaliku edastusviisi osas läksid arvamused lahku ja mõtteid oli jututoast kuni linnapea kirjani välja. Kõige enam käis vestlustest läbi siseveeb, kuigi ka siseveebi puhul läksid arvamused lahku, sest paljud olid seisukohal, et siseveebi igapäevaselt ei loeta.

*“No kunagi sai ju siseveeb selleks tehtud, et iga töötaja peaks intraneti üle vaatama. Sinna peaks oluline info hopsama.” (Intervjuu 9)*

*“Minu jaoks on siseveeb info liikumise kohta vähetähtis. Ma näen seal ainult IT teateid.” (Intervjuu 7)*

Mitmel juhul toodi kommunikatsioonikanalite kontekstis välja ka sihtgrupipõhise lähenemise olulisus. Sihtgruppide temaatika tõstatus enam nendes intervjuudes, kus räägiti põhjalikumalt ka avalikkuse kaasamisest ja seetõttu ei vaadatud olukordi ainult organisatsioonisiselt.

*“Minul on aastatega seisukoht kujunenud – mida täpsemini suudad määratleda sihtgrupi ja siis sellega suhtled, seda tulemuslikum on see asi.” (Intervjuu 6)*

Tulemused on loogilises seoses mitmete autorite (nt Welch 2012; White *et al.* 2010) hinnanguga, et inimeste eelistusesd kommunikatsioonikanalite osas on erinevad ja neid ei tohiks käsitleda ühedimensioonilistena.

Kuigi osakonna koosolekud olid kommunikatsioonikanalina olulised, nähti esmase muutusi puudutava info edastajana eelkõige siiski linnapead ja/või abilinnapäid. Küsimusele, kes peaks infot edastama, oli see ülekaalukalt kõige populaarsem vastus (15 korral), otsest juhti (teenistuse või osakonna juhataja) mainiti esmase info jagajana seevastu vaid seitsmel korral. Saadud tulemuste põhjal võib luua paralleeli Men'i (2015) poolt USA-s läbiviidud uuringuga, mis hindas tegevjuhtide rolli ja kanaleid ettevõtete sisekommunikatsioonis, käsitledes tegevjuhte peamiste kaasajatena (*chief engagement officers*) ja tuues muuhulgas välja, et tegevjuhtide reageeriv (*responsive*) suhtlusviis mõjutab positiivselt kommunikatsiooni kvaliteeti ja seeläbi kaudselt ka töötajate tulemusi.

*“Kui mõelda terve linnavalitsuse peale, et kui tuleb mingi muudatus... Mina arvan, et kõigepealt peaks linnapea kõik osakonnad kokku kutsuma. Et ei esitataks mingit valmis asja, et on olemas visioon, et me tahame muutuda, seletatakse lahti, mida tahame teha ja sealt läheb allapoole. Siis on osakonnajuhatajad instrueeritud, et kuidas nad oma osakonnas peaksid sellest rääkima, et oleks kokku lepitud üks ja sama info, et ei oleks seda, et üks teine ja kolmas räägib erinevalt.” (Intervjuu 1)*

Lisaks ülevalt alla kommunikatsioonile põhjustas palju arutelu ka osakondadevahelise info liikumine. Ühine seisukoht oli, et osakonnad on üksteise tegemistega liiga vähe kursis. See väljendus nii vastustes koostööd puudutavatele küsimustele, vastustes intervjuueerija kontrollküsimustele Tartu Linnavalitsuse suuremate projektide sisu kohta

(näiteks Tartu kandideerimine Euroopa kultuuripealinnaks aastal 2024) kui ka paljuski selles, et innovaatiliste näidetena osati peamiselt välja tuua oma osakonna innovatsioone.

*“Kui eesmärk on ka piiride hägustamine ja kardinaalne lõhkumine, siis organisatsiooni sees info jagamine on hästi oluline. Et sa tead, millega teised tegelevad ja see aitab tekitada ühist organisatsiooni tunnet.” (Intervjuu 1)*

Kriitiliste teemadena joonistusid välja vajadus leppida kokku organisatsioonisisest protsessid/kommunikatsioonistruktuur, osakondadevahelise suhtluse hea tava, kaasamise alalõigus käsitletud töötajate koolitamise küsimus, ja juhatajate poolt juhiti tähelepanu vajadusele uuendada ka organisatsioonist lahkuvate töötajate asjade üleandmise protsessi.

*“Minu arust praegu sellist praktikat, et kuidas selliseid osakondadevahelisi keerulisemaid tööprotsesse ühtlustada – ma ei mäletagi, et oleks väga ette võetud. Osakondade sees on see nagu iga osakonna enda menetleda, meil on see suhteliselt hästi kuna juhataja on ise huviline ja aktiivne, aga kui on vaja mitme teise osakonnaga koostööd teha, siis kus see töögrupi juhtorgan peaks olema...” (Intervjuu 9)*

Mitmel puhul oli teemaks ka osakondadevahelise info liikumise kiirus ja saamata jäänud vastused, mis samuti viitavad vajadusele selge struktuuri ja hea tava järele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et sisekommunikatsioon on valdkond, mis kõige enam takistab muutuste efektiivset läbiviimist Tartu Linnavalitsuses. Kuna teravalt tõstatusid väga mitmed erinevad kommunikatsiooniprobleemid, tuleks seda valdkonda organisatsioonis täiendavalt uurida ja täpsemate kitsaskohtade kaardistamiseks ja lahenduste leidmiseks läbi viia kommunikatsiooniaudit.

## **Muutuste rakendamine**

Paljud autorid (nt Welp *et al.* 2007; Diffenbach 2007; Olsen 2006) on oma käsitlustes väitnud, et avalikus sektoris on vastuseis muutustele erinevatel, käesoleva töö punktis 1.3. käsitletud põhjustel tavaline. Töö empiirilise osa raames läbi viidud intervjuudest selgus aga pigem, et Tartu Linnavalitsuse töötajad peavad muutusi vajalikuks ja neid

isegi oodatakse. Probleemiks on pigem ebapiisav kommunikatsioon, mistõttu ei jõua info õigeaegselt kõikide osapoolteni, või ei ole protsess piisavalt põhjalikult läbi mõeldud.

*“Meil on inimesed erinevas inforuumis. Kui vaadata osakonda, siis juhataja teab rohkem kui teenistuse juht ja siis osakonna inimesed teavad veel vähem.” (Intervjuu 1)*

Üheks muutuste ebaõnnestumise põhjuseks on ideede vajaduse ja teostuse läbimõtlematus. Kui idee ei loo piisavalt väärtust, on tegemist ressursside raiskamisega, ja ka meeskond ei tule mõttega kaasa. Sama efekt tekib juhul, kui muutusinitsiatiivi teostus on lõpuni läbi mõtlemata. Sel juhul võivad ka head ideed soovitud tulemuseni mitte jõuda.

*“Kui mingi idee välja käiakse, siis kus on see mõõdupuu või etalon mille järgi seda hinnatakse. et kas see on üldse teostatav või mitte, enne kui ta kuhugi poole easi läheb. mõnel juhul oleks võibolla mõistlik kokku kutsuda ekspertgrupp ja diskuteerida, et kas sellega on mõtet edasi minna. Lastakse idee laiali, aga keegi ei mõtle, kas ta ka teostatav on või kuidas seda teha. peak solema lõpuni läbi mõeldud.” (Intervjuu 5)*

Nagu ka kommunikatsiooni alateema käsitlest välja tuli, on töötajad seisukohal, et meeskonna liikmeid tuleks diskussiooni kaasata juba ettevalmistavas faasis. Nii võetakse planeeritavad muutused meeskonna poolt paremini omaks ja diskussioon võib tekitada konstruktiivseid ettepanekuid, mis aitavad muutusprotsessi tõhusamaks muuta.

Korduvalt rõhutati intervjuude käigus tervikpildi loomise olulisust. Et kõik osapooled asju ühtemoodi mõistaksid, tuleks tervikpildi loomisel ja eesmärgi sõnastamisel silmas pidada järgmisi tegureid:

- eesmärgi selgus ja mõõdetavus,
- sõnastuse olulisus,
- otsuste põhjendatus ja läbipaistvus.

Eesmärgi seadmise puhul rõhutati, et lisaks selgele sõnastusele peaks eesmärk kindlasti olema mõõdetav, vältides kõikvõimalikke pehmeid termineid.

*“Kui keegi tuleb ütleb mulle, et meie eesmärk on olla avatud, siis see ei tähenda midagi. See peab olema nii juppideks lahutatud, et...: "Meie eesmärk on selleks ajaks teha seda, selleks et...". Kvantitatiivne. Ja näited on väga head. Sest tihtipeale see, kes on 20 tundi eesmärki läbi mõelnud ja sõnastanud, paiskab selle välja, siis teised ei oska seda sisustada. Siis on abiks näited, maakeelsed näitlikustavad jutukesed.” (Intervjuu 7)*

*“Sõnastus on oluline, konkreetne ladus ja lihtne. Kommunikatsioon on hästi liigendatud. Ma saan aru, kuidas ma seda mõistma pean. Mis minu jaoks muutub, mis kasu ma saan ja mida ma tegema pean.” (Intervjuu 4)*

Siinjuures võeti mitmetes intervjuudes sõnastuse olulisuse temaatika üles mitte ainult eesmärgipüstituse kontekstis, vaid nagu intervjuudest selgus, on mitmetel töötajatel siiski varasemast negatiivseid kogemusi, mis avaldavad tulevikus tehtavatele otsustele tugevat mõju, nagu väidavad oma käsitlustes ka Bordia *et al.* (2004), Wanberg ja Banas (2000) ning Seijts ja Roberts (2011).

*“Ilmselt on nii, et settivad negatiivsed asjad ja need jäävad eredalt emotsioonidesse.” (Intervjuu 6)*

Nii töötajate tagasiside põhjal kui ka varasemate negatiivsete kogemuste elimineerimiseks on oluline kommunikatsioonis põhjendada kõiki otsuseid ja teha seda ausalt. Töö autori jaoks viidati üllatavalt palju just ausatele vastustele, mis võivad olla küll ebameeldivad, aga pakuvad tegeliku põhjenduse ja seega aitavad ehitada läbi paistvuse kuvandit. Samas on tulemused kooskõlas Shannoni (2017) poolt läbi viidud uuringuga, mille põhjal vastajad eelistasid samuti, ka negatiivsemates olukordades, ausat ja sirgjoonelist kommunikatsiooni.

*“Ma mäletan kui tuli teavitus et esmaspäeval kella kuueni ja siis juurde oli jutuke, et töötajate surve. Siis oli juurde pandud justkui silt, et “Sa ise tahtsid ju seda!”. See oligi täpselt, et see anti meile ülevalt poolt korraldusena ja täiesti lahti seletamata.” (Intervjuu 9)*

Eelkõige pidasid intervjuueeritavad läbimõelduse võtmes silmas küll muutusi ettevalmistavat faasi, aga viited juhtimise protsessile tõstasid ka üksikute alateemade

kaupa. Kuna muutusprotsessid kipuvad Tartu Linnavalitsuses sageli olema aeganõudvad, peeti vastajate poolt oluliseks tähtaegade seadmist:

*“Minu jaoks, kuna mina tulin erasektorist avalikku, siis mulle öeldi, et kui me teeme need struktuurimuudatused ära... Mina: “Let's do this!”... Siis ma ei tea enam, kas me räägime aastast või viiest aastast.” (Intervjuu 7)*

Samuti rõhutati töötajate poolt selgete suhtlus- ja koostöökanalite olemasolu, mis ühelt poolt väljendub organisatsiooni paikapandud kommunikatsiooniloogikas, aga teiselt poolt ka töötajate ja meeskondade süsteemses koolitamises.

*“Ma ütleks, et kui tahta osakondade ülest asja teha, siis nii nagu ettevõtjate ja ülikoolide koostöö – see toimub läbi inimeste. Ja ma arvan, et Tartu Linnavalitsus on piisavalt suur või natuke liiga suur, et tekitada teambuilding'ut läbi suvepäevade. /.../ Võib-olla näiteks projektimeeskondade või teemameeskondade teambuilding'ud. Siis tekivad kontaktid ja suhted. Näiteks linnavarade kesklinna kultuurikeskuse analüüs – kaasati väga paljud osakonnad. Rohkem sünergia meeskonnaülest ürituste näol.” (Intervjuu 2)*

Projektimeeskondade temaatika tuli arutlusele ka juhatajate intervjuul – enamik osakonnajuhatajatest näeb tõhusaid koostöövõimalusi just osakondadeüleste projektimeeskondade tekkimises.

Sõltumata sellest, kas tegemist on organisatsiooniüleste või osakonnasiseste protsessidega, peeti tõhusa tulemuse ja kaasatuse saavutamiseks ühtemoodi oluliseks selge vastutaja/koordinaatori olemasolu ja suurema vastutuse andmist töötajatele. Siiski leidsid mitmed vastajad, et kõik kas ei olegi kaasatavad või tulevad kaasa siis, kui protsess juba käima on läinud ja esimesed nähtavad tulemused käes. Koordinaatori rollis nägid töötajad kõige enam osakonnajuhatajaid, kes peaksid omama suurt pilti ja leppima omavahel kokku vastutusalad.

*“Osakonnajuhatajad on tase üks, see peaks käima teemade ja ametiülesannete kaupa.” (Intervjuu 1)*

Osakondadevahelise suhtluse võtmes tuli välja, et palju on siiski probleemiks see, et inimesed ei tunne üksteist, ei vii nimesid ja nägusid kokku ega tea täpselt, kes millega tegeleb. Ideena kerkis esile projektipõhine lähenemine, mille puhul võiks ka avalikus sektoris inimesi projektide juures olevate ülesannete külge siduda (*tag* – ingl. k). Seda ideed võiks töö autori hinnangul käsitleda ühe käesoleva töö leiuna:

*“Mulle oli huvitav kui Lauri tutvustas targa Tartu mingeid ideid uues süsteemis (bad.tools/vmost). Hetkel rakenduvad eesmärgid – mis on need teemad. Et sinna külge on haagitud ka inimesed, kes on ülesannete külge tagitud. Sest sa tihti ei tea, kes mis osakonnas mingi teemaga tegeleb.” (Intervjuu 4)*

Paljude vastajate, nii juhatajate kui meeskonna jaoks, oli oluline, et algatatud muutused jõuaksid tulemuseni, vastasel juhul ei ole neid mõtet ette võtta. Poolelijäänud protsessid mõjuvad inimestele demotiveerivalt ja tekitavad seetõttu sageli vastuseisu uutele muutustele.

*“Ühtepidi on kahju sellest rahast... Me näeme, kui palju oma inimesed tegelevad ja panustavad... Oa tänava näide – seal on tohutult inimesi laua taga, kakeldakse osakondade ja seltsidega, teeme põõsaid või ei tee, teeme taskuid või ei tee. Viimase detailini ära ja siis läheb see projekt kuhugi sahtlisse.” (Intervjuu 11)*

Et muutusi oleks võimalik efektiivselt läbi viia, on lisaks muutuste sisule ja kommunikatsioonile samavõrd oluline toe ja koolituse tagamine. Olgugi, et mitmetest intervjuudest jäi kõlama ka positiivne suhtumine, et kui ise ei saa, siis küsin naabrilt, peeti suures pildis siiski vastava info ja muutuste tugistruktuuride olemasolu üheks edukriitiliseks teguriks.

*“Ikka info. Missugused on muutuste tugistruktuurid, kust ma saan uueduse kohta infot. Tugiisikud, kes aitavad hakkama saada. Mina olen see üle 10a tööl.” (Intervjuu 1)*

*“Iga asjaga on reeglina meil mingi objekt – nagu haiguslugu. Kui ma selle asja lahti võtan, siis saan vaadata: üks kirjutas haigusluku midagi, teine kirjutas. Praegu on nii, et nüüd me siin sudime, kõik omavahel saadavad kirju ... Aga ma ei näe seda tervikpilti. Ma ei oska seda isegi sageli otsida. Ühest kohast saad ühe ja teisest kohast teise.” (Intervjuu 11)*

Olgugi, et töötajate tõstatatud probleemid muutuste rakendamisel on eriliimelised, on enamikke temaatikas käsitletud nüansse samuti võimalik mõjutada just läbi hoiakute kujundamise ja/või tõhusama kommunikatsiooni. Kuna töö autori käsitus põhineb eelkõige nimetatud vaatenurgal, koondab peatükk 2.3. töö empiirilise analüüsi ja sünteesi põhjal toodud järeldused ja ettepanekud läbi hoiakute ja kommunikatsiooni kujundamise vaatenurga.

### **2.3. Ettepanekud muutuste juhtimiseks Tartu Linnavalitsuses läbi hoiakute ja kommunikatsiooni kujundamise**

Muutuste juhtimise teoreetiliste aluste süntees autori poolt läbiviidud fookusgrupi intervjuudega võimaldas töötajate arvamuste põhjal esile tõsta peamised muutuste juhtimise ja läbiviimisega seonduvad probleemid Tartu Linnavalitsuses. Et selgitada välja, kas ja kui palju erinevad spetsialistide ja valdkonnajuhtide arvamused osakondade juhatajate omast, viis töö autor osakondade juhatajatega läbi eraldi intervjuu. Tulemuste võrdlemisel selgus, et kuigi probleemide raskuskese võib teatud kohtades olla pisut erinev, seisavad osakondade juhatajad suures plaanis täna siiski silmitsi samade väljakutsetega. Selgeid erinevusi tuli välja vaid üks – kommunikatsiooni ja edastatavate sõnumite maht –, mille puhul töötajad leidsid, et nad saavad ebapiisavalt infot, aga osakondade juhatajad seisavad sageli olukorras, kus infot on nii palju, et keeruline on selekteerida, mida edastada ja mida mitte. See tähendab, et osakondade juhatajad, keda töötajad näevad muutuste koordinaatorina ja kes võiksid muutuste protsessis võtta transformatsioonilise liidri rolli ning mõjutada oma positsioonilt töötajate hoiakuid ja uskumusi (Podsakoff *et al.* 1996; Oreg, Berson 2011; Bommer *et al.* 2005), ei saa seda funktsiooni täita, kuna seisavad silmitsi samade kitsaskohtadega, millega nende meeskonnad.

Avalikku sektorit käsitleva kirjanduse sünteesil teooriaga selgus, et Tartu Linnavalitsuse muutusprotsesside läbiviimises on suhteliselt vähe probleeme, mis on tingitud avaliku sektori spetsiifikast ja/või bürokraatiast. Peamised kitsaskohad on pigem üldist laadi, mis võivad esile kerkida nii era- kui avalikus sektoris. Hoiakute kaardistamisel ilmnes siiski teatav vastuolu teooria ja intervjuueeritavate väidete vahel, kuna vastajate kinnitusel peetakse muutusi vajalikuks, Tartu Linnavalitsust innovatiivseks, muutusprotsesse pigem loomulikuks ja suhtumine muutustesse oli pigem positiivne,



samas kerkisid hoiakute kaardistamisel esile märksõnad nagu ärevus, segadus ja ettevaatlikkus, mida teoreetilistes käsitlustes peetakse muutustele vastuseisu tekitavateks (Bordia et al. 2004, Wanberg, Banas 2000; Seijts, Roberts 2011). Samuti peavad Cordella ja Bonina (2012) oma käsitluse põhjal muutustele vastuseisu väljenduseks ka probleeme osakondade koostöös. Sünteesil teooriaga võib avaliku avaliku sektori eripärast lähtuvate ettepanekutena välja tuua:

- vajaduse hinnata olukorra kompleksust lähtuvalt nii indiviidist kui organisatsioonivälistest sidusgruppidest (Karp and Helgø, 2008, Ciobanu *et al.* 2019);
- senisest enam tuleks tähelepanu pöörata organisatsioonisisesele kaasamisele ja toetuse kogumisele planeeritavale muutusele (Kotter 1995, Isett et al. 2011, Roussow, Alexander 2015).

Töö empiirilise osa põhjal võib väita, et Tartu Linnavalitsuse töötajad tajuvad hästi oma vastutust avaliku sektori organisatsioonina ja mõistavad vajadust oma tegevuses arvestada paljude erinevate sidusrühmadega. Selge arusaam avalikkuse kaasamise vajalikkusest läbi kogu organisatsiooni võib olla ka põhjenduseks, miks organisatsiooniväliste osapoolte kaasamise temaatika ei olnud töötajate vaates probleemiks ning muutuse juhtimise kitsaskohtade fookus oli asetunud eesmärkide selgusele, organisatsioonisisesele kaasamisele ja sisekommunikatsioonile. Kuna hoiakud muutustesse ja muutuste kommu-nikatsioon on kaks enim muutuste juhtimist mõjutavat tegurit, on ka käesoleva peatüki peamised ettepanekud toodud välja läbi nimetatud vaatenurga. Parema ülevaate saamiseks on süntees esitatud tabelitena, millest esimeses (tabel 6) on toodud ettepanekud muutuste juhtimiseks läbi hoiakuid mõjutavate aspektide.

**Tabel 6** Ettepanekud muutuste juhtimiseks läbi hoiakute

TEOREETILINE KÄSITLUS	TULEMUSED EMPIIRIKAST	JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD
<p>Varasemate kogemuste põhjal kujunenud hoiakud, nende analüüs ja elimineerimine</p> <p>(Armenakis <i>et al.</i> 1993; Jansen 2000, Lines <i>et al.</i> 2015; Giangreco, Peccei 2005)</p>	<p>Muutuse vajalikkust mõistetakse, aga esmastest assotsiatsioonides väljendusid ka “segadus”, “ettevaatlikkus”, “idee läbimõeldus” jne. Tajutav organisatsiooni valmisolek muutusteks on pigem madal. Probleemidena tõstatusid muutuste läbimõeldus ja poolelijäämine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analüüsida ebaõnnestunud muutusi ja püüda mõista vastuseisu tegelikke põhjusi</li> <li>• Proaktiivne lähenemine võimaldab elimineerida negatiivseid hoiakuid ja hirme</li> <li>• Muutuvajaduse eelnev hindamine ja sellest lähtuv planeerimine, et vältida venima- või poolelijäänud protsessidest tingitud negatiivseid emotsioone</li> </ul>
<p>Fookus indiviidi tasandil vs. füüsilisel muutusel.</p> <p>(Seijts, Roberts 2011; Austin, Currie 2003)</p>	<p>Kaasatuse tunnet peetakse väga oluliseks ja samas üheks suuremaks kitsaskohaks. Muutusprotsessides tunnevad töötajad enam vajadust läbipaistvuse, tagasiside, toe ja koolituse järele.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagasiside olulisus nii üldise soorituse kui ideede ja muutusettepanekute osas</li> <li>• Liidri rolli töötajatele toe ja piisava info pakkumisel</li> <li>• Tõhusamaks kaasamiseks tuleks kaaluda muutuste agentide/ juhtgrupi loomist</li> </ul>
<p>Ebakindlus kui hoiakute alus, otsuste mõju motivatsioonile ja muutuste mõtestamine</p> <p>(Westaby 2002; Rouleau 2005; Thurlow, Mill 2009)</p>	<p>Palju esines ebakindlust väljendavaid arvamusi (Kas kõik on ikka hästi läbi mõeldud?). Väljendati vajadust selgete eesmärkide järele. Mõistetakse, et juhtkond teab suunda, aga eesmärgid on töötajatele kas ebaselged või ei nähta neid üldse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selge visiooni, mõõdetavate eesmärkide ja nn. “suure pildi” sõnastamine</li> <li>• Indiviidi rolli selge defineerimine muutuste protsessis</li> <li>• Töötajate kasu väljatoomine (“Mis mina sellest võidan?”)</li> </ul>
<p>Ressursside tagamine töötajatele (sisekommunikatsioon, koolitus ja tugi)</p> <p>(Cropanzano, Mitchell 2005; Ciobanu <i>et al.</i> 2019; Roussouw, Alexander 2015)</p>	<p>Probleemiks peeti koolituse ja toe puudumist muutusprotsesside ja ka esmase sisseelamise puhul. Korduvalt viidati toe puudumisele personaliosakonnast ja leiti, et personaliteenistus peaks olema osakond, mis tagab muutusprotsessides vajamineva koolituse ja toe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sisekommunikatsiooni korraldus viia kujule, mis tagab töötajatele piisava info</li> <li>• Personaliosakond peaks kandma vastutavat rolli muutuste agendina (tugi, koolitus ja muutuste kommunikatsioon)</li> <li>• Muutusi puudutavate abimaterjali ja KKK olemasolu</li> </ul>

Allikas: autori koostatud

Kõige enam kerkis intervjuude käigus üles erinevaid sisekommunikatsiooniga seonduvaid arvamusi ja murekohti, mis viitab sellele, et organisatsioonisisese info ebapiisav ja/või ebaühtlane korraldus on täna kõige suuremaks muutuste juhtimist pärssivaks teguriks Tartu Linnavalitsuses. Kommunikatsiooni kitsaskohtade ja vajadustena joonistusid välja järgmised teemad:

1. eelinfo puudumine;
2. info ebapiisav liikumine ülevalt alla;
3. valikuline kaasamine kommunikatsiooniringi;
4. vajadus sisekommunikatsiooni spetsialisti järele;
5. kommunikatsioonikanali olulisus;
6. diskussiooni tekitamine töötajatega;
7. tulemuste tagasisidestamine;
8. protsesside kokku leppimine organisatsioonisiseses suhtluses.

Info liikumise probleemid kerkisid esile mitte ainult muutusinitsiatiivide kontekstis, vaid sageli ka igapäevase suhtumise võtmes. Järgnevas tabelis 7 on ära toodud ettepanekud muutusprotsesside parendamiseks läbi kommunikatsiooniprotsessi osade tõhustamise.

**Tabel 7** Muutuste tõhusam juhtimine läbi kommunikatsiooniprotsessi kujutamise

TEOREETILINE KÄSITLUS	TULEMUSED EMPIIRIKAST	JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD
Kommunikatsiooni struktuur  (White <i>et al.</i> 2010; Welch 2012; Bharadwaj 2014)	Ebapiisavaks peeti nii eelinfot, info liikumist tasandite vahel kui materjalide kättesaadavust. Kommunikatsiooni-struktuur ülevalt alla on hierarhiline ja osakondadevaheliseks suhtluseks puudub selge struktuur täielikult.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikatsiooniauditi vajadus</li> <li>• Süsteemsus sõnumite edastamisel, protsesside vormindamine seal, kus võimalik</li> <li>• Personaliosakonna kaalukam roll sisekommunikatsiooni kujundamisel</li> <li>• Sisekommunikatsiooni spetsialisti vajadus</li> <li>• Näited, parimad praktikad ja KKK andmebaas selgitava materjalina</li> </ul>

<p>Muutuste juhtimise suund ja töötajate kaasamine</p> <p>(Beer, Nohria 2000; Ciobanu <i>et al.</i> 2019)</p>	<p>Muutuste juhtimise suund selgelt ülevalt alla. Töötajad sooviksid rohkem panustada ja seda toetab ka teooria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vahejuhtide võimestamine infoga ja nende rakendamine transformatsiooniliste liidritena</li> <li>• Ideekorjete läbiviimine</li> <li>• Töötajate motiveerimine läbi kaesuunalise suhtluse ja vastutuse jagamise</li> </ul>
<p>Kommunikatsiooni-kanalid</p> <p>(White <i>et al.</i> 2010; Shannon 2017)</p>	<p>Kõige olulisemaks peetakse näost näkku avatud suhtlust diskussiooni võimalusega. Toena eeldatakse ka kirjalike materjalide olemasolu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abilinnapeade poolt juhitud mitme osakonna infokoosolekud</li> <li>• Suuremate muutuste info abilinnapea tasandilt läbi infokoosoleku koos diskussiooniga</li> <li>• Vahetute juhtide põhjalik ettevalmistus infojagajatena</li> </ul>
<p>Juhi roll ja juhtimise atribuudid</p> <p>(Bel <i>et al.</i> 2018; Bharadwaj 2014)</p>	<p>Muutuste juhtidena nähakse linnavalitsuse tasandit. Töötajad tunnevad vajadust kõrgema taseme kõneisiku järele, kellega toimuks kaesuunaline suhtlus. Vahetuid juhte nähakse muutuste koordinaatorite rollis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaasatuse tunde tekitamiseks vajalik linnapea- ja abilinnapeade suurem panus kõigi tasanditega suhtlemisel</li> <li>• Juhtkonna infotundide või vastavasisuliste töötubade tekitamine, mille käigus kommunikeeritakse strateegiaid ja vastatakse küsimustele</li> <li>• Sobivate isikuomadustega liidrite värbamine muutuste juhtimiseks</li> </ul>
<p>Tagasiside andmine</p> <p>(Tkalac Verčič, Pološki Vokić 2017)</p>	<p>Tagasisidestamist nii protsesside käigu, ideede, kui ka tulemuste kohta peeti väga oluliseks.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagasisidestamise kaasamine organisatsiooni väärtustesse, kommunikatsiooniplaani ja kaasamiskavasse</li> </ul>

Allikas: autori koostatud

Ka protsesside selguse ja läbimõelduse aspektist (Karp, Helgø 2008; Austin, Currie 2003; Higgs, Rowland 2005) kerkisid selgelt esile muutuste läbimõelduse ja info liikumisega seonduvad teemad, mis viitavad samuti sellele, et muutusprotsesside kompleksust on seni Tartu Linnavalitsuses alahinnatud. Tõhusamate tulemuste saavutamine eeldab mõõdetavate eesmärkide seadmist ja nende senisest oluliselt selgemat sõnastamist. Töötajad vajavad teema mõistmiseks konteksti ja seetõttu aitab eesmärkide paremale mõistmisele oluliselt kaasa ka tervikpildi kommunikeerimine kõikide tasandi töötajatele. Muutusprotsesse tuleb vaadata terviklikult. Et muutusi Tartu Linnavalitsuses efektiivsemalt juhtida, tuleks luua tegevus- ja kommunikatsiooniplaanide igale muutusele, lähtudes plaanide koostamisel indiviidi vaatenurgast.

Lisaks muutusprotsessi kompleksuse ning selle erinevate osade teadvustamisele indiviidi fookusest ning kommunikatsiooniprotsesside sellesuunaline ettevalmistusele ja edastamisele mängib kommunikatsiooniprotsessis olulist rolli ka sõnumite edastamise toon. Käesoleva töö leiud on kooskõlas Shannoni (2017) poolt läbi viidud avaliku sektori uuringuga. Mõlemal juhul kerkis selgelt esile, et muutuste kommunikatsioon peab olema kahesuunaline, sisaldama kuulamist, empaatiat ja lugupidamist. Vältida tuleks korporatiivsete mittemidagiütlevate terminite kasutamist ja valikulist kaasamist. Sõnumite edastamisel on oluline, et kommunikatsioon oleks avatud, selge, läbipaistev ja aus ka juhul, kui tegemist on negatiivsete sõnumitega.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Tartu Linnavalitsuse töötajate muutumisvalmidus on suhteliselt kõrge. Teadvustades muutuste juhtimise kompleksust, on läbimõeldud sisekommunikatsiooni ja selgelt sõnastatud eesmärkidega on võimalik muuta nii töötajate negatiivsemaid hoiakuid muutuste suhtes kui saavutada muutuste juhtimisel senisest paremaid ja tulemusi.

## KOKKUVÕTE

Muutuste juhtimine on oma olemuselt kompleksne protsess, mis eeldab paljude erinevate nüansside samaaegset silmaspidamist. Seetõttu ebaõnnestuvad endiselt väga paljud muutusinitsiatiivid ja hoolimata saadaval olevate käsitleste hulgast ja muutuste juhtimise mudelite paljususest ei ole õnnestumise protsent aja jooksul oluliselt kasvanud. Ka muutuste juhtimist käsitlev kirjandus on väga mitmekülgne ja teemat käsitletakse paljude eri vaatenurkade alt, nii era- kui avaliku sektori põhjal. Osa kirjandusest keskendub samm-sammulisele muutuste protsessile, teised lähenemised keskenduvad konkreetsetele teguritele, mis mõjutavad muutuste protsessi läbivat organisatsiooni kõige enam. Avaliku sektori käsitlelused baseeruvad valdavalt eeldusel, et sektori iseloomust, sidusgruppide paljususest ja bürokraatlikest protsessidest tingituna on töötajate vastuseis muutustele suurem kui erasektoris ja muutuste läbiviimine eelnimetatust tulenevalt sellevõrra keerukam.

Paljud tänapäevasemad muutuste juhtimise käsitlelused on jõudnud selleni, et kaalukamad tegurid, mis mõjutavad oluliselt muutusinitsiatiivide edukust, on muutusprotsessi kaasatud töötajate hoiakud muutustesse, see, kuidas nad tajuvad organisatsiooni valmisolekut muutusteks, ja muutuste kommunikatsioon läbi erinevate tasandite. Ometi on enamik muutuste juhtimise teemakäsitlustest endiselt keskendunud muutusele kui subjektile või siis liidri rollile muutuste protsessis, jättes tähelepanuta selle, kuidas tajuvad muutusi protsessi kaasatud inividid. Töötajate vaatenurka käsitlevat kirjandust ja uuringuid on suhteliselt vähe.

Töötajate hoiakute käsitlelused avavad siiski teoreetilisi tagamaid, miks neis tekib vastuseis muutustele, mis on need tegurid, mis mängivad enim rolli töötaja muutusvalmiduse tekkimisel ja kuidas seda vastuseisu elimineerida. Paljud autorid viitavad muutuste juhtimise erinevates etappides segadusele kui muutuste lahutamatu osale, mille elimineerimiseks on vajalik läbimõeldud kommunikatsioon, mis aitab töötajaid muutusprotsessidesse kaasata. Kirjandus, mis käsitleb muutuste juhtimise

kommunikatsiooni, toob välja laialtlevinud kitsaskohad ja kirjeldab vahendeid, mis aitavad mõjutada hoiakuid ning tekitada kaasatuse tunnet.

Käesolev magistritöö keskendub muutuste juhtimise uurimisele avaliku sektori organisatsioonis läbi töötajate arvamuste kaardistamise eelkõige seetõttu, et tegemist on väheuuritud valdkonnaga. Kuna Tartu Linnavalitsuses on juhtkonna tasandil valmidus muutuste läbiviimiseks ja erinevate projektide katsetamiseks olemas, ent paljud muutusiniitsiatiivid selles organisatsioonis siiski ebaõnnestuvad, moodustas Tartu Linnavalitsuse töötajaskond sobiva uurimisobjekti, omades ühelt poolt varasemaid kogemusi muutusprotsessidega ja pakkudes teisalt võimalust kaardistada töötajate arvamust eraldiseisvalt nii spetsialistide kui juhtide tasandil. Muutuste juhtimisega seotud varasemate kogemuste olemasolu Tartu Linnavalitsuses andis võimaluse uurida muutuste juhtimist nimetatud organisatsioonis hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivist, kaardistades selleks töötajate arvamusi, eesmärgiga töötada välja ettepanekud muutuste juhtimiseks läbi hoiakute ja kommunikatsiooni kujundamise.

Töö teoreetiline osa jaotub kolmeks. Esimene osa avab muutuste juhtimise teoreetilisi aspekte ja toob ära peamised muutuste juhtimise mudelid, teises osas käsitletakse muutuste juhtimise vaatenurka hoiakute ja kommunikatsiooniga seonduva kirjanduse perspektiivist ja kolmandas osas muutuste juhtimise praktilisi väljakutseid ja peamisi avaliku sektori spetsiifikast tulenevaid eripärasid.

Käesoleva magistritöö empiiriline osa baseerub fookusgrupi intervjuude (12) sisuanalüüsil ja sünteesil teooriaga. Intervjuud viidi läbi kõikides Tartu Linnavalitsuse osakondades ja osakondadest eraldi, vaadete erisuste ja sarnasuste kaardistamiseks, ka osakondade juhatajatega. Analüüs tõi välja, et töötajad tunnetavad muutuste vajalikkust ja suhtumine muutustesse on pigem positiivne. Hoiakute vaatenurgast kerkisid kitsaskohtadena esile küsitavused protsessi läbimõelduse ja eesmärkide selguse osas, madal kaasatuse tunne, koolituse ja toe puudumine ning personaliosakonna vähene tugi muutuste protsessis. Kõige teravamalt kerkisid töötajate arvamustest esile aga sisekommunikatsiooniga seonduvad küsimused ja muutusi puudutav infokorraldus organisatsioonis – seda nii info liikumise osas ülevalt alla kui ka osakondade vahel.

Kitsendusena võib välja tuua käesoleva töö hõlmatus ühe organisatsiooniga. Kuna antud juhul on tegemist praktilise suunitlusega avastusliku uuringuga, tuleks teoreetilise baasi laiendamiseks avaliku sektori töötajate vaatenurka läbi hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivi täiendavalt uurida.

Sisekommunikatsioon avaliku sektori muutuste juhtimisel on valdkond, mis nii Tartu Linnavalitsuses kui ka kohalike omavalitsuste kontekstis laiemalt vajaks samuti täiendavat uurimist. Kuna vastavasisulisi uuringuid ja teaduskirjandust ning ka parimaid praktikaid on avaliku sektori baasil käsitletud väga vähe, tuleb muutuste juhtimisel praktiliste näidetena eeskujuks võtta erasektoril põhinevaid lähenemisi muutuste kommunikatsioonile. Seetõttu tuleks täiendavalt uurida ka sisekommunikatsiooni erinevusi era- ja avalikus sektoris muutuste juhtimise kontekstis. Käesolev magistritöö loob alused nii võrdlusuuringuteks erasektoriga kui muutuste juhtimise täiendavateks uuringuteks läbi hoiakute ja kommunikatsiooni vaatenurga.



## VIIDATUD ALLIKAD

1. Ahn, M., Adamson, J., Dombusch, D. (2004). From leaders to leadership: managing change. *The Journal of Leadership and Organizational Studies*, 2004, 10(4), pp. 112–123.
2. Argenti, P. (2007). *Corporate communication* (4th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
3. Armenakis, A. A., Harris S. G., Field H. S. (1999). Making change permanent: a model for institutionalizing change interventions. Pasmore W. A., Woodman R. W. (eds), *Research in Organizational Change and Development*, 12, pp. 97–128. Stanford, CT: Jai Press.
4. Armenakis, A. A., Harris, S. G., Mossholder, K. W. (1993). Creating readiness for organizational change. *Human Relations*, 46, pp. 681–703.
5. Austin, J., Currie, B. (2003). Changing organisations for a knowledge economy: the theory and practice of change management. *Journal of Facilities Management*, 2(3), pp. 229–243. doi:10.1108/14725960410808221
6. Balogun, J. (2005). Managing change: steering a course between intended strategies and unanticipated outcomes. *Long Range Planning* 39(1), pp. 29–49.
7. Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press.
8. Beer, M., Nohria, N. (2000). Cracking the Code of Change. *Harvard Business Review*, 78(3), pp. 133–141.
9. Bel, R., Smirnov, V., Wait, A. (2018). Managing change: Communication, managerial style and change in organizations. *Economic Modelling*, 69, pp. 1–12. doi:10.1016/j.econmod.2017.09.001
10. Bharadwaj, A. (2014). Planning Internal Communication Profile for Organizational Effectiveness. *IIM Kozhikode Society & Management Review*, 3(2), pp. 183–192. doi:10.1177/2277975214542059

11. Bommer, W. H., Rich, G. A., Rubin, R. S. (2005). Changing Attitudes about Change: Longitudinal Effects of Transformational Leader Behavior on Employee Cynicism about Organizational Change. *Journal of Organizational Behavior*, 26(7), pp. 733–753. doi:10.1002/job.342
12. Bordia P., Hobman, E., Jones, E., Gallois, C., Callan, V., J. (2004). Uncertainty during Organizational Change: Types, Consequences, and Management Strategies. *Journal of Business and Psychology*, 18(4), pp. 507–532.
13. Cinite, I., Duxbury, L. E., Higgins, C. (2009). Measurement of Perceived Organizational Readiness for Change in the Public Sector. *British Journal of Management*, 20(2), pp. 265–277. doi: 10.1111/j.1467-8551.2008.00582.x
14. Ciobanu, A., Androniceanu, A., LazaroIU, G. (2019). An Integrated Psycho-Sociological Perspective on Public Employees' Motivation and Performance. *Frontiers in Psychology*, 10, pp. 1–7. doi: 10.3389/fpsyg.2019.00036
15. Cordella, A., Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512–520. doi:10.1016/j.giq.2012.03.004
16. Cropanzano, R., Mitchell, M. S. (2005). Social exchange theory: An interdisciplinary review. *Journal of Management*, 31(6), pp. 874–900. <http://dx.doi.org/10.1177/0149206305279602>
17. Cunningham, C. E., Woodward, C. A., Shannon, H. S., MacIntosh, J., Lendrum, B., Rosenbloom, D., Brown, J. (2002). Readiness for organizational change: a longitudinal study of workplace, psychological and behavioural correlates, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 75, pp. 377–392.
18. Day, G., Shannon E. A. (2015). *Leading and Managing Change*. Day, G. ja S. Leggat (eds.). *Leading and Managing Health Services: An Australasian Perspective*, pp. 295–304. Melbourne: Cambridge University Press.
19. DeVos, G., Buelens, M., Bouckenoghe, D. (2007). Contribution of Content, Context and Process to Understanding Openness to Organizational Change: Two Experimental Simulation Studies. *The Journal of Social Psychology*, 147(6), pp. 607–630. doi:10.3200/SOCP.147.6.607-630

20. Diefenbach, T. (2007). The managerialistic ideology of organisational change management. *Journal of Organizational Change Management*, 20(1), pp. 126-144. doi: 10.1108/09534810710715324
21. Eisenbach, R., Watson, K., Pillai, R. (1999). Transformational Leadership in the Context of Organizational Change. *Journal of Organizational Change Management*, 12(2), pp. 80–89. doi:10.1108/09534819910263631
22. Erwin, D., Garman, A., (2010). Resistance to organizational change: linking research and practice. *Leadership & Organization Development Journal*, 31(1), pp. 39–56. doi.org/10.1108/01437731011010371
23. Giangreco, A., Peccei, R. (2005). The nature and antecedents of middle manager resistance to change: evidence from an Italian context. *Journal of Human Resource Management*, 16, pp. 1812–1829.
24. Hiatt, J. M. (2006). *ADKAR: A Model of Change in Business, Government and Our Community*. Loveland, Colorado: Prosci Learning Center Publications.
25. Higgs, M., Rowland, D. (2005). All Changes Great and Small: Exploring Approaches to Change and its Leadership. *Journal of Change Management*, 5(2), pp. 121–151.
26. Hoe, S. L. (2017) What makes a competent change manager? The importance of developing the “right” attitudes. *Development and Learning in Organizations: An International Journal*, 31(5), pp.14–16. doi.org/10.1108/DLO-01-2017-0002
27. Hogarth, R. M. (1990). *Insights in decision making: A tribute to Hillel J. Einhorn*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
28. Holt, D. T., Armenakis, A. A., Feild, H. S, Harris, S. G. (2007). Readiness for Organizational Change: The Systematic Development of a Scale. *Journal of Applied Behavioral Science*, 43, pp. 232–254. doi: 10.1177/0021886306295295
29. House, R. J. (1996). Path-goal theory of leadership: Lessons, legacy, and a reformulated theory. *Leadership Quarterly*, 7(3), pp. 323-352. doi: 10.1016/S1048-9843(96)90024-7
30. Isett, K. R, Glied, S. A. M., Sparer, M. S., Brown, L. D. (2013). When Change Becomes Transformation. *Public Management Review*, 15(1), pp. 1–17. doi: 10.1080/14719037.2012.686230

31. Isett, K. R., Sparer, M., Glied, S. A. M., Brown, L. D. (2011). Aligning Ideologies and Institutions: Reorganization in the HIV/AIDS Services Administration of New York City. *Public Administration Review*, 71(2), pp. 243–52.
32. Jansen, K. J. (2000). The emerging dynamics of change: resistance, readiness, and momentum, *Human Resource Planning*, 23, pp. 53–55.
33. Jurisch, M. C., Ikas, C., Wolf, P., Krcmar, H. (2014). Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change. *e-Service Journal*, 9(1), pp. 3–27.
34. Karanges, E., Johnston, K., Beatson, A., Lings, I. (2015). The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study. *Public Relations Review*, 41(1), pp. 129–131. doi: 10.1016/j.pubrev.2014.12.003
35. Karp, T., Helgø, T. I. T. (2008). From Change Management to Change Leadership: Embracing Chaotic Change in Public Service Organizations. *Journal of Change Management*, 8(1), pp. 85–96. doi: 10.1080/14697010801937648
36. Karyotakis, K. M., Moustakis, V. S. (2014). Reinvention of the Public Sector: Total Quality Management and Change Management. *Singidunum Journal of Applied Sciences*, 11(2), pp. 30–44. doi: 10.5937/sjas11-6751
37. Kets de Vries, M. (1995). The fast-track factor: Developing tomorrow's directors. *Director*, 49(5), pp. 44.
38. Klein, K. J., House, R. J. (1995). On fire: Charismatic leadership and levels of analysis. *The Leadership Quarterly*, 6(2), pp. 183-198. doi: 10.1016/1048-9843(95)90034-9
39. Kotnour, T., Al-Haddad, S. (2015). Integrating the organizational change literature: a model for successful change. *Journal of Organizational Change Management*, 28 (2), pp. 234–262. doi: 10.1108/JOCM-11-2013-0215
40. Kotter, J. P. (1995) Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, March/April, pp. 59–67.
41. Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., van der Voet, J. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, 92(1), pp. 1–20. doi: 10.1111/padm.12040
42. Kyriakidou, O. (2011). Relational perspectives on the construction of meaning: A network model of change interpretation. *Journal of Organizational Change Management*, 24(5), pp. 572–592. doi: 10.1108/09534811111158868

43. Lines, B. C., Sullivan, K. T., Smithwick, J. B., Mischung, J. (2015). Overcoming resistance to change in engineering and construction: Change management factors for owner organizations. *International Journal of Project Management*, 33(5), pp. 1170–1179. doi: 10.1016/j.ijproman.2015.01.008
44. Liu, Y. (2010). When Change Leadership Impacts Commitment to Change and When It Doesn't. A Multi-Level Multi- Dimensional Investigation. *PhD diss., Georgia Institute of Technology*.
45. Luna-Reyes, L. F., Andersen, D. L., (2003). Collecting and analyzing qualitative data for system dynamics: Methods and models. *System Dynamics Review*, 19(4), pp. 271–296. doi: 10.1002/sdr.280
46. Men, L. R. (2015). The internal communication role of the chief executive officer: Communication channels, style, and effectiveness. *Public Relations Review*, 41(4), pp. 461–471. doi: 10.1016/j.pubrev.2015.06.021
47. Nurmela, K. (2011). *Muutuste ennetamine tööturul ja sotsiaalpartnerlus. Eesti taustaraporti kokkuvõte*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Alla laaditud: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Muutuste-ennetamine-tooturul-ja-sotsiaalpartnerlus-eesti.pdf>
48. Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(1), pp. 1–24.
49. Orazi, D. C., Turrini, A. and Valotti, G. (2013). Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), pp. 486–504.
50. Oreg, S., Berson, Y. (2011). Leadership and Employees' Reactions to Change: The Role of Leaders' Personal Attributes and Transformational Leadership Style. *Personnel Psychology*, 64(3), pp. 627–659.
51. Parry, W., Kirsch, C., Carey, P., Shaw, D. (2014) Empirical Development of a Model of Performance Drivers in Organizational Change Projects. *Journal of Change Management*, 14(1), pp. 99–125. doi: 10.1080/14697017.2012.745894
52. Perry, J. I., Vandenabeele, W. (2015). Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 692–699. doi: 10.1111/puar.12430

53. Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Bommer, W. H. (1996). Transformational Leader Behaviors and Substitutes for Leadership as Determinants of Employee Satisfaction, Commitment, Trust, and Organizational Citizenship Behaviors. *Journal of Management*, 22(2), pp. 259–298. doi:10.1177/014920639602200204
54. Project Management Institute (2008). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Newtown Square, PA: Project Management Institute.
55. Rafferty, A. E., Jimmieson, N. L., Armenakis, A. A. (2013). Change Readiness: A Multilevel Review. *Journal of Management*, 39(1), pp. 110–135. doi: 10.1177/0149206312457417
56. Rafferty, A. E., Restubog, S. L. D. (2010). The Impact of Change Process and Context on Change Reactions and Turnover during a Merger. *Journal of Management*, 36(5), pp. 1309–1338. doi: 10.1177/0149206309341480
57. Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving: how middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management Studies*, 42(7), pp. 1413–41.
58. Rossouw, J., Alexander, P. (2015). A Practical Transition of Employees Towards Information Systems Adoption: A public Service Perspective. *African Journal of Information Systems*, 7(2), pp. 62–83.
59. Ruck, K., Welch, M. (2012). Valuing internal communication; management and employee perspectives. *Public Relations Review*, 38(2), pp. 294–302. doi: 10.1016/j.pubrev.2011.12.016
60. Russ, T. L. (2008). Communicating Change: A Review and Critical Analysis of Programmatic and Participatory Implementation Approaches. *Journal of Change Management*, 8(3–4), pp. 199–211. doi: 10.1080/14697010802594604
61. Seijts, G. H., Roberts, M. (2011). The impact of employee perceptions on change in a municipal government. *Leadership & Organization Development Journal*, 32(2), pp.190–213, doi.org/10.1108/01437731111113006
62. Selznick, P. (1953) *TVA and the Grassroots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley, CA: University of California Press.
63. Shannon, E. (2017). Beyond Public Sector Reform – The Persistence of Change. *Australian Journal of Public Administration*, 76(4), pp. 470–479. doi: 10.1111/1467-8500.12235

64. Sminia, H., van Nistelrooij, A. (2006). Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization. *Journal of Change Management*, 6(1), pp. 99–113. doi: 10.1080/14697010500523392
65. Stone, D. A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, NY: Norton.
66. Tartu Linnavalitsus (2018). *Tartu arvudes*. Alla laaditud: [https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/Statistika/Tartu\\_arvudes\\_2018\\_EST.pdf](https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/Statistika/Tartu_arvudes_2018_EST.pdf)
67. Tartu Linnavalitsus (2019). *Tartu - Smart City Since 1632*. Alla laaditud: [https://issuu.com/visittartu/docs/smart\\_city\\_tartu\\_leaflet\\_420x280\\_3m](https://issuu.com/visittartu/docs/smart_city_tartu_leaflet_420x280_3m)
68. Tartu Linnavolikogu, Tartu Linnavalitsus (2015). *Tartu linna arengustrateegia TARTU 2030*. Alla laaditud: <https://www.riigiteataja.ee/aktalisa/4210/4201/5011/-Lisa%202.pdf#>
69. Tartu Linnavolikogu (2019). *Majanduskomisjoni, arengu- ja planeerimiskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni ühiskoosolek*, protokoll nr 19.
70. Thurlow, A., Mill, J. H. (2009). Change, talk and sensemaking. *Journal of Organizational Change Management*, 22(5), pp. 459–79.
71. Tkalc Verčič, A., Pološki Vokić, N. (2017). Engaging employees through internal communication. *Public Relations Review*, 43(5), pp. 885–893. doi: 10.1016/j.pubrev.2017.04.005
72. Van der Voet, J., Kuipers, B. S., Groeneveld, S. (2016). Implementing Change in Public Organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, 18(6), pp. 842–865. doi: 10.1080/14719037.2015.1045020
73. Vann, J. L. (2004). Resistance to Change and the Language of Public Organizations: A Look at “Clashing Grammars” in Large-Scale Information Technology Projects. *Public Organization Review*, 4(1), pp. 47–73.
74. Wanberg, C. R., Banas, J. T. (2000). Predictors and Outcomes of Openness to Changes in Reorganizing Workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), pp. 132–42.
75. Weerakkody, V., Janssen, M., & Dwivedi, Y. K. (2011). Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch

- public sector. *Government Information Quarterly*, 28(3), pp. 320–328. doi: 10.1016/j.giq.2010.07.010
76. Welch, M. (2012). Appropriateness and acceptability: Employee perspectives of internal communication. *Public Relations Review*, 38(2), pp. 246–254. doi: 10.1016/j.pubrev.2011.12.017
  77. Welp, Y., Urgell, F., Aibar, E. (2007). From Bureaucratic Administration to Network Administration? An Empirical Study on E-Government Focus on Catalonia. *Public Organization Review*, 7(4), pp. 299–316. doi: 10.1007/s11115-007-0038-z
  78. Westaby, J. D. (2002). Identifying Specific Factors Underlying Attitudes Toward Change: Using Multiple Methods to Compare Expectancy-Value Theory to Reasons Theory. *Journal of Applied Social Psychology*, 32, 5, pp. 1083–1106. doi: 10.1111/j.1559-1816.2002.tb00257.x
  79. White, C., Vanc, A., Stafford, G. (2010). Internal communication, information satisfaction, and sense of community: The effect of personal influence. *Journal of Public Relations Research*, 22(1), pp. 65–84. doi: 10.1080/10627260903170985



# LISAD

## Lisa 1. Fookusgrupi intervjuu kava

### Intervjuu kava

Kestus: orienteeruvalt 1.30

Intervjueerija ja reeglite tutvustus. Salvestamise kinnituse küsimine.

### Küsimused:

### HOIAKUD

*(esimese küsimuse märksõnad post-it paberitele, selle järel aruteluring)*

1. Palun pange kirja 3 esimest emotsiooni, mis teil tekivad seoses teemaga “innovaatilised uuendused Tartu Linnavalitsuses”?

2. Too näiteid, kus sa oled tundnud, et TLV on innovaatiline.

### KAASAMINE

3. On inimesi, kes on muutustele vastuvõtlikumad, ja on neid, kes on muutumatumad. Kui te mõtlete Tartu Linnavalitsusele, siis kuidas Teie neid töötajaid muudatustesse kaasaksite?

4. Mida saaks teha selleks, et panna inimesi muudatusprotsessides aktiivsemalt kaasa lööma? (Võimalikud lisastiimulid?)

5. TLV puhul võib ka avalikkus olla muutusi sooviv survegrupp (nt teenuse parandamisel teenuse tarbija). Kas ja kui palju teie arvates peaks Tartu Linnavalitsuse muutusprotsessidesse olema kaasatud avalikkus?

### KOMMUNIKATSIOON

6. Kuidas (kes, mis tasemel, mis kanalites) peaks olema info edastatud, et kommunikatsioon jõuaks kõikide osapoolteni ja tekitaks soovi protsessis kaasa lüüa (või vähemalt hoiaks ära vastumeelsuse tekke)?

7. Missugune on teie jaoks efektiivselt sõnastatud muutuse visioon/lõppeesmärk, et see oleks kõigile üheselt mõistetav?

### MUUTUSPROTSESSIDE RAKENDAMINE

8. Kui me räägime muutuste vajadusest Tartu Linnavalitsuses, siis tavaliselt näeb kitsaskohti kõige paremini valdkonna/süsteemi sees olev töötaja, kes aga alati ehk ei

julge teemat tõstatada. Missugune on teie nägemus tõhusast ideekorjest sellisel kujul, et töötajad tahaksid ja julgeksid oma ideid pakkuda ja et need tõesti ka juhtkonnani jõuaks?

9. Tihti ei piirdu muutused ja/või innovatsiooniprotsessid ainult ühe osakonnaga. Palju sõltub tõhusast osakondadevahelisest koostööst, mis täna on mõnel juhul efektiivne, aga sageli võiks toimida paremini. Mis võiks olla teisiti, et koostöö oleks efektiivsem ja kes seda koordineerima peaks?

**Kokkuvõte. Tänusõnad. Info selle kohta, kuna ja kus on võimalik valmis tööga tutvuda.**

**Lisa 2.** Pöördumiskutse Tartu Linnavalitsuse töötajatele fookusgrupi intervjuudel osalemiseks

Tere!

Mina olen Helen Kalberg, Tartu Linnavalitsuse turundusjuht.

Olen oma magistriõpingutega jõudnud magistritööni ja keskendun oma töös Tartu Linnavalitsusele. Loomisel oleva targa linna strateegia valguses (mis eeldab, et oleme ise sisemiselt valmis muutumiseks ja innovatsiooniks) soovin uurida, missugune on meie organisatsiooni osakondade valmidus muutumiseks ja mis on meeskonna nägemuse põhjal need vahendid, kuidas muutusprotsesse tõhusamalt ja kaasavamalt ellu viia.

Sellega seoses viin kõikides osakondades järgneva 2–3 nädala jooksul läbi fookusgrupi intervjuud (grupis 6–8 inimest, suuremates osakondades valitud juhuvalimi alusel). Intervjuu kestus saab olema 1,5 tundi.

Et vastajad ennast vabamalt tunneksid, jäävad osakondade ja teenistuste juhid osakondade fookusgruppidest välja. Osakondade juhatajaid intervjuueerin eraldi grupina.

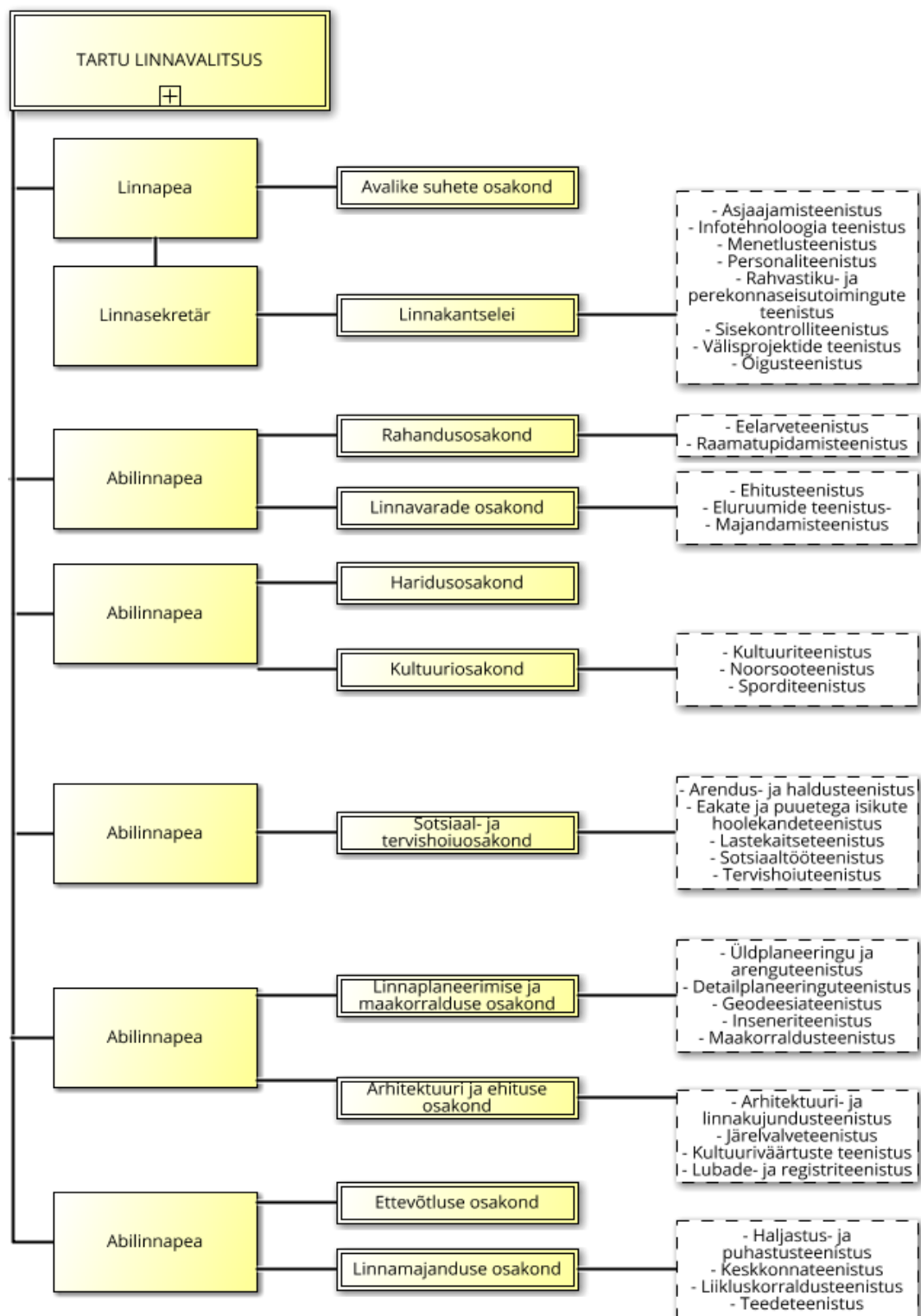
Intervjuude analüüsil kaardistan ära inimeste hoiakud muutusprotsesside suhtes ja soovin välja tuua meeskondade mõtted, kuidas nende nägemuse järgi viia muudatusi TLVs ellu nii, et meeskonnas ei tekiks muutustele vastuseisu ja kõik tunneksid ennast kaasatuna. Intervjuude tulemusi kajastatakse anonüümselt (respondendid on nummerdatud).

Võimalusel palun kõikidel osaleda, sest iga arvamus on tähtis!

Ette tänades!

Helen Kalberg

**Lisa 3.** Tartu Linnavalitsuse struktuur



Allikas: autori koostatud Tartu linna kodulehe [www.tartu.ee](http://www.tartu.ee) põhjal

## SUMMARY

### CHANGE MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF ATTITUDES AND COMMUNICATION: A STUDY ON TARTU CITY GOVERNMENT

Helen Kalberg

The present master's thesis concentrates on the study of change management from the perspective of attitudes and communication in a public sector organization through mapping the viewpoints of the employees. The purpose of the study is to develop proposals to improve the change management in Tartu City Government through the attitudes and improved communication. The following research tasks were set to achieve the objective of the study:

- provide an overview of the theoretical framework of change management;
- give a theoretical overview of shaping attitudes and the role of communication in the change process;
- provide insights into the possibilities and problems of change management in a public sector organisation;
- map the opinions of the employees of Tartu City Government on change management and
- develop proposals for more efficient change management in Tartu City Government.

Change management is in itself a complex process that requires the comprehension of numerous nuances. Thus, very many change initiatives still fail and in spite of the amount of approaches as well the wide range of models for leading change, the success rate has not increased significantly in the course of time (Beer, Nohria 2000). The literature on change management is very diverse and the subject matter is examined in various viewpoints, based on both the private as well as the public sector. Some of the literature concentrates on the step-by-step process of change, while other works focus on the specific factors that influence the organisation going through a change.

Approaches concerning the public sector are predominantly based on the premise that due to the nature of the sector, wide range of stakeholders and the bureaucratic proceedings, the opposition to change among the employees is stronger than among those in the private sector. As a result, managing change in the public sector organisations is more complex.

Many present-day approaches to leading and managing change have come to a conclusion that the most significant factors greatly influencing the effectiveness of change initiative lie among the employees who are involved in the change process – their attitudes towards change, how they perceive the organisation's readiness to change, and the communication of change through different levels. Yet most of the discussion on the topic still focuses on change as a subject matter or on a leader's role in the change process, failing to notice how the individuals involved in the change perceive it. There is remarkably less literature and studies on the perspective of employees and this is one of the reasons why the focus of the present master's thesis is set to the employee perspective.

While the management of Tartu City Government is open to change and willing to support various projects, a lot of the change initiatives have been unsuccessful thus far. For that reason, the personnel of the City Government was deemed a suitable research subject as the employees had a prior experience with change processes, while at the same time allowing the research to map the viewpoints of the specialists as well as the management. The prior experience with leading change in the City Government offered an opportunity to study the subject matter in the perspective of attitudes and communication, mapping the opinions of the employees with the purpose of developing proposals to lead change through the attitudes and improved communication.

However, studies of the attitudes of the employees reveal the theoretical background as to why the resistance to change arises, what are the factors that play an important role in employees' readiness to change and how to eliminate the resistance. A lot of authors refer to turmoil as an inseparable part of change, which can only be eliminated with a well-planned communication that includes the employees in the change process. Literature on communication of leading change identifies the main problems and

describes the means that help influence the attitudes as well as create a sense of inclusion.

The theoretical part of the thesis is divided into three sections. The first one introduces the theoretical aspects as well as the main change management theories. The second section concentrates on leading change through the perspective of attitudes and communication. The final section describes the practical challenges of leading change and the main characteristics specific to the public sector.

The empirical part of the present master's thesis is based on the content analysis of focus group interviews (12) as well as the synthesis of the findings and the theoretical aspects. The interviews were conducted in all of the departments of Tartu City Government and separately with the managers of the departments to map the differences and similarities of viewpoints. The analysis reveals that the employees realise the need for change and the attitude towards change is positive. Questionable consideration of the process and clarity of purposes, low sense of inclusion, lack of training and support as well as insufficient assistance of the department of human resources were seen as the main problems in terms of attitudes. The most significant issue, however, appeared to be with internal communication and information flow in the organisation, both from top to bottom as well as between departments.

The study of only one organisation can be considered as a limitation of the research. As it is a practically oriented discovery research, the theoretical framework should be developed through additional research into the viewpoints of the employees of the public sector in terms of the attitudes and communication.

The role of internal communication in leading change in public sector is a subject field that needs further research, both in Tartu City Government as well as in local governments in general. As there are neither enough studies and scientific literature nor practical experiences public sector, examples to communicate change should be gathered from the practical cases of the private sector. Consequently, the differences of internal communication in public and private sector in terms of leading change should be studied further as well. The present master's thesis establishes basis for comparative

studies with the private sector as well as for further research in leading change through the viewpoint of attitudes and communication.



## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Helen Kalberg,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose "Muutuste juhtimine hoiakute ja kommunikatsiooni perspektiivist Tartu Linnavalitsuse näitel", mille juhendaja on Juhtimise professor Maaja Vadi, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

*Helen Kalberg*  
**23.05.2019**